

Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa: México, Colombia y Guatemala

Documento elaborado por Natalia Torres
bajo la supervisión de Eduardo Bertoni

Abril 2012

Facultad de Derecho

Centro de Estudios en Libertad de
Expresión y Acceso a la Información



Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa: México, Colombia y Guatemala

Documento elaborado por Natalia Torres bajo la supervisión de Eduardo Bertoni

Abril 2012

Abstract

Los ataques a periodistas constituyen una de las violaciones más graves a la libertad de expresión. Estas agresiones no sólo tienen consecuencias para sus víctimas sino que afectan a toda la sociedad ya que impiden el pleno ejercicio del derecho a la información, pilar fundamental de nuestras democracias. Para proteger este derecho y para garantizar el ejercicio libre de la actividad periodística, los Estados tienen la obligación de prevenir todo crimen contra la prensa y sancionar a los agresores. Si bien en los últimos años se han tomado diferentes medidas para revertir el alto grado de agresiones a periodistas, los crímenes contra la prensa persisten y, lo que es aún más preocupante, continúan impunes.

En esta investigación el CELE analizó las políticas públicas implementadas por México, Colombia y Guatemala destinadas a proteger a la prensa de estos ataques y revertir el grado de impunidad existente. Con este fin se estudió el diseño institucional implementado en algunos países para proteger a los periodistas y/o investigar los crímenes contra la prensa. Estas instituciones fueron estudiadas no sólo en relación a su diseño sino también en relación a los resultados obtenidos, su eficacia y sus defectos.

La investigación se desarrolló a través de una metodología cualitativa y se trabajó en base a una estrategia de caso de estudio comparado tomando como unidades de análisis a México, Guatemala y Colombia. Los casos fueron comparados apoyados en revisión bibliográfica y trabajo de campo con entrevistas en profundidad para relevar las perspectivas de los principales protagonistas y beneficiarios de las políticas analizadas.

Índice

	Página
Sobre el CELE y el equipo de investigación	3
Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa	5
Caso de Estudio Mexicano	9
Caso de Estudio Colombiano	38
Caso de Estudio Guatemalteco	70
Conclusiones generales del estudio	91
Anexo I: Bibliografía y entrevistas	96
Anexo II: Matriz conceptual y cuestionarios	104
Anexo III: Medidas cautelares	107

Sobre el CELE y el equipo de investigación

El **Centro de Estudios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (CELE)** fue creado en el año 2009 en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo con el objetivo de proveer de investigaciones a periodistas, instituciones gubernamentales, unidades académicas, y demás sectores de la sociedad civil dedicados a la defensa y a la promoción de estos derechos, especialmente en América Latina. Son objetivos específicos del centro:

- Desarrollar estudios y guías de recomendaciones que tengan impacto en políticas públicas vinculadas al acceso a la información y la libertad de expresión.
- Fomentar, junto a distintas unidades académicas, la profundización de estudios vinculados a estos derechos.
- Contribuir a generar conciencia sobre la importancia de estos derechos en sociedades democráticas, fundamentalmente en las nuevas generaciones.

Natalia Torres es investigadora especializada en políticas de transparencia y acceso a la información. Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires -donde fue docente y participó en diferentes proyectos de investigación- y fue becaria del CONICET. Recientemente, se graduó de Magister en Políticas Públicas en el University College London del Reino Unido gracias al apoyo del programa Chevening. Fue Coordinadora en temas de transparencia en la Fundación Poder Ciudadano –Capítulo Argentino de Transparencia Internacional- y Coordinadora del Área de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) desde donde lideró la promoción del derecho de acceso a la información entre el 2003 y el 2007. Como investigadora ha realizado consultorías para agencias gubernamentales, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, Natalia Torres trabaja en los proyectos del CELE “Información pública y datos personales y “Hacia una política pública de la gestión de la información”.

Eduardo Bertoni fue Director Ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal, con sede en la ciudad de Washington DC. Entre 2002 y 2005 fue el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA). Bertoni es abogado de nacionalidad argentina, egresado de la Universidad de Buenos Aires, ex becario del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia en Nueva York. Tiene una Maestría en Políticas Internacionales de la Universidad George Washington. Asimismo, es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y fue designado por concurso profesor Adjunto de Derecho Penal y Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. En ambas casas de estudio ha dictado cursos de grado y postgrado. Fue asesor legal en varias organizaciones no gubernamentales en Argentina y en el extranjero. Ha trabajado asimismo como asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Bertoni ha escrito varios artículos y libros sobre el derecho a la libertad de

expresión, sobre reformas judiciales y sobre derecho penal internacional. Sobre estos temas, también ha dictado cursos y conferencias en varios países.

La investigación original que es la base de este documento fue realizada como colaboración a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y en el marco del proyecto “Freedom of expression: real threats, virtual opportunities” llevado a cabo por el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información -CELE- con el apoyo de Open Society Foundations –OSF-. Los investigadores agradecen a la OSF y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo por el respaldo incondicional a las actividades de investigación que desarrolla el CELE.

Este estudio hubiera sido imposible sin la colaboración de los expertos entrevistados. Agradecemos el tiempo y su generosidad para compartir información, experiencia e impresiones sobre los temas analizados, especialmente a Brisa Maya y Andrés Morales que revisaron una primera versión del documento y nos acercaron invalorable comentarios y aportes.

Finalmente, un especial reconocimiento para el trabajo de nuestro equipo de investigación: a los pasantes del CELE que participaron en el desarrollo del proyecto: Sara Rafsky, Mario Moreno y Sebastián Luján y a Verónica Ferrari que colaboró en la coordinación logística de los trabajos de campo. A todos ellos, muchas gracias.

Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa

Este estudio es el resultado de la investigación desarrollada durante el 2011 por el Centro de estudios para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE). La investigación tuvo por objetivo analizar el modo en el que la creación y diseño institucional de las agencias encargadas de proteger a los periodistas y/o investigar los crímenes cometidos contra la prensa incide en el éxito de las políticas implementadas. La investigación se desarrolló como estudio de caso comparado con tres unidades de análisis: México, Colombia y Guatemala y aspira a contribuir al debate sobre el tema de impunidad en la región.

Metodología y marco conceptual

La hipótesis principal del proyecto afirma que el diseño institucional de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa incide en el modo en que estas agencias se desempeñan y, por lo tanto, logran cumplir con sus objetivos institucionales. Nuestra intención es explicar por qué el nivel de impunidad en los crímenes contra la prensa ha seguido creciendo más allá de los esfuerzos desarrollados por los Estados. Nuestro objetivo es identificar áreas de vacancia que podrían ser mejoradas y contribuir al mejoramiento de las políticas implementadas para revertir la grave amenaza a la libertad de expresión en la región.

Está claro que estas organizaciones no actúan en un vacío sino que lo hacen en el entramado institucional propio de cada país por lo que el régimen político-administrativo interviene (o condiciona como variable antecedente) en el actuar de las agencias bajo análisis. Gráficamente, la hipótesis del proyecto es la siguiente:



En el diagrama se puede ver el sistema explicativo y las variables con las que se trabajó para evaluar las unidades de análisis:

a. Variable interviniente (o antecedente): Descripción del régimen político-administrativo. En tanto el estudio se desarrolló como un caso de estudio comparado donde se analizaron tres unidades de análisis resulta fundamental considerar el régimen político-administrativo en el que se crean y desempeñan las organizaciones bajo análisis. Para esto se tomó como referencia el concepto de régimen político administrativo desarrollado por Pollit y Bouckaert (2004) y sus dimensiones correspondientes.

b. Variable independiente: diseño institucional

La operacionalización deductiva de la variable independiente se apoya en el concepto de autonomía de Carpenter (2001) y Wilson (1989) que apuntan a aprehender no sólo las condiciones objetivas en las que opera una agencia sino también la dinámica que distingue a una organización de otra organización. La variable posee las siguientes dimensiones:

- Externa: esta dimensión apunta a evaluar si una agencia posee una definición clara de dominio-jurisdicción y sus atribuciones y si enfrenta conflictos jurisdiccionales con agencias potencialmente rivales (Wilson, 1989). En esta dimensión también se considera la posición de la agencia dentro del organigrama en tanto la ubicación en la jerarquía administrativa ha sido señalada como clave por algunos analistas del concepto de autonomía (Demarigny, in Majone, 1996; Diaz and Valdivia, 2006; Majone, 1996),
- Interna: la autonomía de una agencia requiere de capacidades organizacionales que le permitan analizar y crear programas, y planificar y administrarlos con eficiencia (Carpenter, 2001). Para desarrollar estas tareas resulta fundamental que las agencias cuenten con recursos suficientes, personal calificado y emprendedores que puedan desarrollar programas innovadores para ganar apoyo político (Carpenter, 2001; Evans and Rauch, 1999; Wilson, 1989). Apoyados en este marco teórico, la investigación analizó de qué modo se encuentran equipados los organismos encargados de proteger periodistas e investigar los ataques a la prensa.
- Identidad y diferenciación política: otro aspecto fundamental para la construcción de autonomía organizacional es la diferenciación de la agencia de aquellos que la crearon y controlan (Carpenter, 2001). Esta dimensión fue evaluada en términos de las reglas de designación de los funcionarios y en función de las acciones desarrolladas para constituir una identidad organizacional (Wilson, 1989).

c. Variable dependiente: Performance de las agencias

El desempeño de las agencias será evaluado a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Esta variable está compuesta por dos dimensiones: en primer lugar se describirá críticamente las políticas implementadas para proteger a periodistas y/o investigar los crímenes contra la prensa. Luego se analizará la efectividad de estas políticas mediante indicadores cuantitativos que reflejen de qué modo las políticas implementadas han impactado en cada uno de los países bajo estudio.

Las tres variables fueron operacionalizadas y dicha operacionalización permitió el desarrollo de los cuestionarios para la realización de las entrevistas en profundidad. Tanto la matriz como los cuestionarios analizados se encuentran en el Anexo II.

Actividades de investigación

Para desarrollar el estudio de caso desarrollamos una serie actividades de investigación.

Revisión bibliográfica y recolección de información

Durante la primer fase del proyecto desarrollamos una intensa revisión bibliográfica cuyo resultado se encuentra presentado en el Anexo I.

Para el desarrollo del estudio sobre México, desarrollamos entrevistas con miembros de Artículo 19 y CENCOS para ampliar nuestro relevamiento bibliográfico. Ambas entrevistas tuvieron una utilidad vital para el desarrollo de la investigación ya que la experiencia de las organizaciones locales nos permitió sumergirnos en el trabajo de campo. Para el caso colombiano desarrollamos entrevistas con miembros de la organización de Justicia para ampliar nuestro relevamiento bibliográfico.

Trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó en el primer semestre de 2011 y por lo tanto no recoge las reformas de los programas y mecanismos que se efectuaron después de esa fecha. El equipo de investigación es consciente de los cambios que se desarrollaron en México sobre la federalización de los delitos de la prensa y los cambios desarrollados en Colombia en relación al espacio institucional en el que se desempeña el programa de protección.

Las actividades de trabajo de campo en la Ciudad de México fueron desarrolladas en la semana del 6 al 15 de marzo de 2011. Se desarrollaron las siguientes entrevistas:

- Oficina del Fiscal Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión: Dr. Gustavo Salas Chávez.
- Secretaría de Gobernación, Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Director: Omeheira López Reyna.
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Comisión de Seguimiento a las Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación, Diputada María Yolanda Valencia Valdéz.
- Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Directora, Brisa Maya Solís Ventura.
- Article 19, Consultora Legal, Cynthia Cárdenas.
- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Investigadora afiliada, Mariclaire Acosta.

Las actividades de trabajo de campo en la ciudad de Bogotá fueron desarrolladas en la semana del 12 al 18 de junio de 2011. Allí entrevistamos a las siguientes personas:

- La Silla vacía, Carlos Cortés Castillo.
- María Clara Galvis
- Procuraduría General de la Nación, Centro Único de Atención a las Víctimas, Luis Carlos Toledo Ruiz.
- Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Director Ejecutivo, Andrés Morales.

- Entrevista conjunta con Carlos Julio Castillo Beltrán de Presidencia y representantes del programa en el Ministerio de Interior y Justicia
- Programa de Derechos Humanos USAID, Coordinador área de Sociedad Civil, Jaime Prieto.
- Realizamos también una entrevista a un funcionario de Naciones Unidas que prefirió no ser identificado en el presente informe.
- Entrevista a Diana Guzmán, De Justicia.
- También entrevistamos a María Teresa Ronderos, Directora de Verdad Abierta, en ocasión de su visita en Buenos Aires en octubre de 2011.

Las actividades del trabajo de campo en la Ciudad de Guatemala fueron desarrolladas en la semana del 21 al 28 de mayo del 2011, momento en el cual se desarrollaron las siguientes entrevistas:

- Juan Luis Font, periodista
- CERIGUA, Directora Ejecutiva, Ileana Aramilla
- Acción Ciudadana, Director Ejecutivo, Manfredo Marroquín
- Fiscal General de la República, Dra. Claudia Paz Paz
- COPREDEH, Otto René Blanco y Hugo Martínez
- Fundación Myrna Mack, Silvia Barreno
- Marielos Monzón, periodista
- CICIG, Dr. Manuel Garrido

Sistematización de la información

Todas las entrevistas fueron desgrabadas y la información fue sistematizada de acuerdo a los criterios establecidos en la matriz y marco conceptual. Una vez que la información fue sistematizada, la relación entre las variables fue analizada y reportada. Los resultados de todas estas actividades constituyen el material sobre el que se elaboraron los siguientes capítulos.

Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa: el caso Mexicano

Introducción

La selección del caso mexicano se apoya en la preocupante situación que afecta al país en materia de libertad de expresión. Como veremos en el presente informe y de acuerdo al Committee for the Protection of Journalists (CPJ), México se encuentra entre los diez países más peligrosos para el ejercicio periodístico. Coincidentemente y para afrontar este escenario, el Estado mexicano cuenta con una serie de instituciones para revertir la situación. ¿Cuáles han sido los resultados alcanzados? ¿Cómo han respondido las instituciones establecidas?

A los fines analíticos, el presente informe se compondrá de las siguientes secciones: una primera en la que se describirá el sistema político institucional en el que operan las agencias bajo análisis y la situación de violencia en la que se ejerce el periodismo hoy en el país; una segunda sección en la que se describirán las principales agencias creadas para proteger periodistas y comunicadores sociales e investigar crímenes contra la prensa y una tercera donde se presentarán los resultados alcanzados por las agencias analizadas; y por último una sección de conclusiones donde se presentan los principales hallazgos de la investigación.

1. Descripción del sistema político-institucional y situación de la libertad de expresión en México

México es una “...república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución. Los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre” (Respuesta al Comité de Expertos OEA, 2003).

El poder federal se divide en un Poder Legislativo -de naturaleza bicameral-; un Poder Ejecutivo, que ejerce los negocios del orden administrativo de la Federación a través de una Administración Pública Centralizada y una Administración Pública Federal Paraestatal; y un Poder Judicial, a cargo de una Suprema Corte de Justicia, de un Tribunal Electoral, de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de Juzgados de Distrito (Respuesta al Comité de Expertos OEA, 2003). El Estado Mexicano cuenta también con organismos como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos que son autónomos de los Poderes de la Unión pero sujetos al mismo marco jurídico del resto de la administración pública.

Contexto para el ejercicio de la libertad de expresión

“Systemic impunity allows insecurity to take root. Mexico’s is overburdened and dysfunctional criminal justice system has failed to successfully prosecute more than 90 percent of press-related crimes”
(CPJ, 2010: 6).

Describir cuál es la situación a la que se enfrentan los periodistas y comunicadores sociales en México ya es un desafío: las estadísticas sobre las agresiones a la prensa varían dependiendo de la institución a la que se consulte a pesar del impresionante camino que el Estado Mexicano ha emprendido para valorizar la información pública. En este contexto, construir el escenario en el que hoy la prensa ejerce su profesión implica consultar diversas fuentes y poner los datos en perspectiva. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) elabora sus propias estadísticas; la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tiene su propio récord, construido en base a las quejas recibidas en el organismo; la Secretaría de Gobernación (SEGOB) confiesa tener su propia base de datos; y las organizaciones no gubernamentales han contribuido a la generación de información sobre agresiones y homicidios a partir del relevamiento de información periodística o de las denuncias que ellas mismas reciben en sus sedes. Consultada sobre el tema, la encargada de la Unidad de Promoción de Derechos Humanos de la SEGOB afirma: “No hay una base de datos nacional de agresiones a periodistas que registre toda la información en relación a los casos locales. Cada procuraduría por sus competencias tiene su cifra pero no están concentrados” (López Reina e, 2011)

La FEADLE, en el marco de su misión institucional, recopila información de los delitos cometidos contra periodistas. De acuerdo al informe 2009, el último publicado en su sitio web¹, se puede conocer los asuntos en los que ha intervenido el organismo desde 2006 al 30 de noviembre de 2009. Durante esta fecha la Fiscalía desarrolló investigaciones para el esclarecimiento de 108 casos, mientras que 235 fueron radicados en otras áreas de la Procuraduría General de la República (PGR) y 145 fueron localizados en las procuradurías de justicia de los estados de la República Mexicana. En este informe no se presentan datos estadísticos de agresiones. Sí lo hace el informe 2008 que registra 25 asesinatos y 6 desapariciones. Recordemos que, de acuerdo al marco legal de la Fiscalía, la calificación de delito cometido contra periodista debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Acreditar al sujeto pasivo con la calidad de periodista
- Que el delito se haya cometido en razón al ejercicio del derecho a la información o a la libertad de prensa

1. Al momento de escribir el presente informe se aguarda que la FEADLE remita el informe 2010 que, al momento de realizar la entrevista, esperaba aprobación por el Congreso de la República. La información en el sitio web del organismo se encuentra en grave desactualización al punto de figurar como FEADP, formato institucional anterior de la agencia. Ver <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/FPeriodistas/FPeriodistas.asp>

- Que el delito sea de competencia federal o local, y en el último caso con conexidad entre ambos
- Que el delito no sea de los que se refiere a la delincuencia organizada.

Estas restricciones en el establecimiento de sus atribuciones en su misión institucional, derivan en la baja contabilización de casos registrados en la categoría “Confirmados conforme a requisitos y avance”: de los 25 asesinatos tan solo 3 entran en esta categoría. Sobre este punto, afirma el informe de Article 19: “En relación con el universo de agresiones a periodistas y comunicadores, se desconoce la cifra exacta de agresiones y de denuncias por delitos cometidos contra periodistas o trabajadores de la comunicación ante instancias locales, lo que abona a señalar que la instancia especializada para investigar sobre este tipo de delitos no es competente en el cúmulo de las agresiones contra quienes ejercen el periodismo. Lo que es más, la FEADP no cuenta con facultades para poder exigir a las autoridades estatales información, ni los Estados tienen la obligación de informar a la Fiscalía sobre la denuncia o investigación de estos casos, situación que obstaculiza siquiera la coadyuvancia de la una con los otros” (A19, 2009:20).

Consultado sobre el tema, el Fiscal a cargo de la FEADLE comenta: “Ha habido homicidios, por supuesto, antes del cambio de partido político en el Poder Ejecutivo. Pero del 2000 a la fecha empezaron a documentar estos casos. Claro que tengo información reportada de homicidios anteriores a estos momentos. La mayoría no fueron aclarados. Sin embargo, las cifras comienzan a surgir a partir del año 2000 por distintas circunstancias...(…)...A partir de eso establecimos las líneas de acción: primero sistematización de la información. No podíamos trabajar sin eso. Reunirnos con las fuentes de información desde periódicos, organizaciones gremiales –Artículo 19, SIP, etc- y organizaciones nacionales como la Federación Latinoamericana de Periodistas. Y por supuesto tomamos como base la información de la CNDH. Esta información es del 2000 hacia adelante. Por qué tomamos ese parámetro? Primero, las cifras más consolidadas son a partir del 2000. Además, en México tenemos la figura de la prescripción, entonces le quisimos poner atención a los casos que tenían que ser resueltos antes de que prescriban. Quisimos hacer una base de datos de casos reportados a partir de casos que ya tenemos cifras consolidadas. Después nos dimos a la tarea de documentar. Nos pusimos a localizar los expedientes tanto federales como locales. Ya ubicados los expedientes empezamos a conformar un archivo. Hemos estado en ese proceso muy laborioso y ahora tenemos prácticamente el 55%. (...) Tenemos que pasar a un sistema de información que nos permita hacer cruces” (Salas Chávez e, 2011).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elabora sus propias estadísticas en base a las quejas que son presentadas en el organismo. De acuerdo al organismo: “...de 2001 a la fecha (2009) las presuntas agresiones a los derechos humanos de los periodistas se han duplicado respecto de la década anterior a ese año. Esta tendencia al alza se puede apreciar en la siguiente relación de quejas por año: en el 2000 se radicaron 13 expedientes, en el 2001, 21; en el 2002, 43; en el 2003, 29; en el 2004, 43; en el 2005, 72; en el 2006, 74; en el 2007, 84; en el 2008, 80; y al mes de julio de 2009 la cifra es de 46.” (CNDH, 2009: 2).

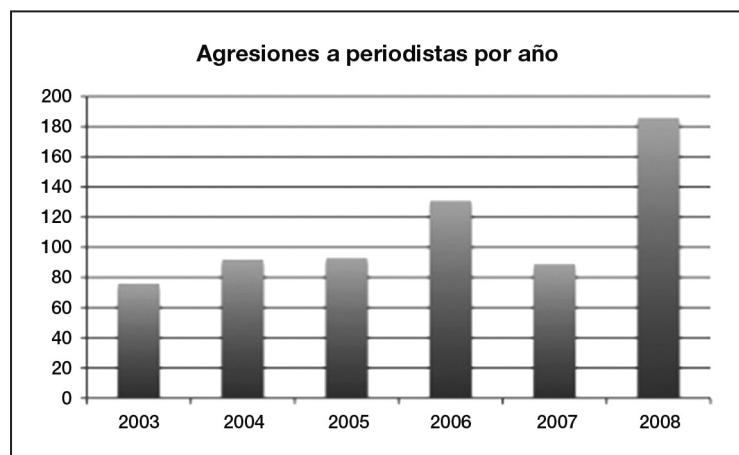
La Comisión de Seguimiento de las Agresiones contra los Periodistas también elabora sus propias estadísticas. De acuerdo a su primer informe semestral, la comisión cuenta con una base de datos sobre las agresiones en los siguientes estados: Oaxaca, Tamaulipas, Estado de México, Sonora, Veracruz, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Puebla y Tabasco. De acuerdo a ese segundo informe semestral, esa base se amplió a los siguientes estados: Oaxaca, Tamaulipas, Estado de México, Sonora, Veracruz, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Puebla, Tabasco, Baja California, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Sinaloa, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Yucatán y Tlaxcala. Dicha información no se encuentra disponible en su sitio web.

En vistas a la escasa información pública para componer el escenario, recurrimos a la descripción que realizan las organizaciones de la sociedad civil sobre el tema.

En el documento “Señalamientos sobre el incumplimiento del Estado Mexicano en materia de libertad de expresión” (2007), Article 19 y CENCOS presentan un relevamiento exhaustivo de las agresiones a la prensa en el país. La metodología de este relevamiento parece ser la más inclusiva en términos de definición de periodistas -cualquier trabajador mediático como periodista-, y de los ataques que consideran en su base de datos - incluye asesinatos, desapariciones, detenciones, delitos de difamación, calumnia, en injuria, e intimidación o presión. Cabe mencionar que, para ser contabilizada como agresión a periodista, se tiene que poder confirmar que la agresión se dio como resultado del labor periodístico de la víctima.

El informe identifica 37 asesinatos desde 2001 al 2006. El informe identifica que los principales agresores de los periodistas son los agentes estatales (42% de los casos registrados), mientras que solo el 11% de los ataques registrados han sido atribuidos al crimen organizado.

En otro informe (A19, 2009), Article 19 registra el incremento en las agresiones contra periodistas y trabajadores de la comunicación:



Elaboración propia en base a la información publicada por Artículo 19

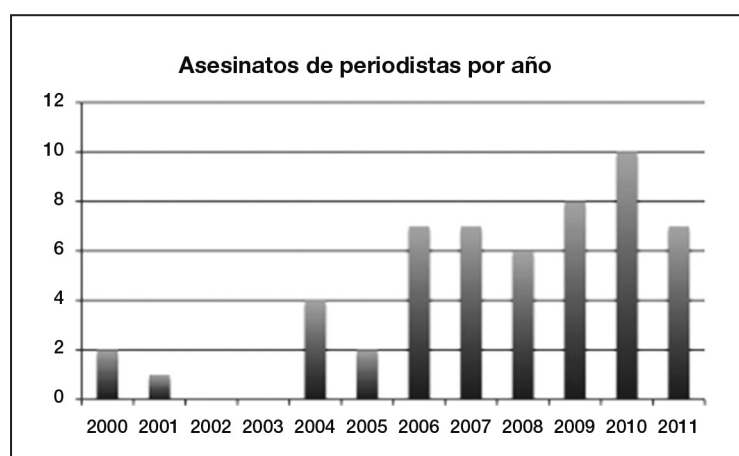
Por su parte, el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ, por su sigla en inglés) desarrolla su Índice de Impunidad de manera sistemática desde el año 2001. Allí se

enfoca casi exclusivamente en documentar asesinatos de periodistas e indagar sobre los avances en materia judicial para lograr dar con los responsables de las brutales agresiones contra la prensa. En sus mediciones, México ha venido liderando la lista de los países que lamentablemente no logran revertir los ataques a la libertad de expresión. El CPJ realiza sus mediciones distinguiendo los casos en los que los asesinatos han tenido un motivo confirmado o no, es decir, si se ha podido establecer con certeza que el asesinato estuvo vinculado con la labor periodística. Si bien ambos casos son registrados por el Comité, sólo los confirmados constituyen los casos contabilizados para el cálculo del índice de impunidad.

De acuerdo a la información relevada por el CPJ, desde 1992 hasta el 2011, asesinaron a 25 periodistas por su actuación periodística, otros 34 fueron asesinados por motivos que aún no han sido confirmados y 4 trabajadores de medios también encontraron la muerte en el ejercicio de su profesión. En total, 63 personas vinculadas profesionalmente con el ejercicio de la libertad de expresión fueron asesinados en estos últimos 20 años, una cifra escalofriante si se considera que tan sólo el 9% de los casos fueron resueltos, y el 4% encontró alguna resolución parcial por parte de la justicia. El 89% de los casos restantes refuerzan esa maldición del estado azteca llamada impunidad.

Si tomamos los 25 casos de asesinatos en los cuales se ha confirmado que las muertes ocurrieron en relación al ejercicio de la profesión, encontramos que 12 de los periodistas muertos habían recibido amenazas, es decir, los asesinatos pudieron ser evitados y muestran una falla clara en el sistema de protección.

Si analizamos la progresión de los asesinatos a periodistas por año, se visualiza claramente un crecimiento a partir del 2006 que no se ha detenido a pesar de los esfuerzos institucionales instaurados:



Elaboración propia en base a la información publicada por el CPJ

El ascenso en el número de delitos contra los periodistas es explicada por el CPJ por el contexto de la lucha contra el narcotráfico instaurada por el gobierno de Calderón: “When the Calderon administration declared a national offensive against the powerful criminal groups threatening the nation’s stability, it signaled the estate and local

governments were too weak and corrupt to wage a battle so central to Mexico's future. But nearly four years after beginning its offensive, the federal government has failed to take responsibility for one of the war's crucial fronts: the widespread and unpunished attacks that are destroying citizen's constitutionally and internationally protected right to free expression" (CPJ, 2010: 23).

El último informe del CPJ presentado llama especialmente la atención sobre el caso mexicano en donde "...deadly anti-press violence continued to climb in Mexico, where authorities appear powerless in bringing killers to justice (...) Mexico's situation is deeply troubling, with violence spiking as the government promises action but fails to deliver (...) President Felipe Calderón Hinajosa's strengthening the office of the special prosecutor for crimes against free expression, for one –but prosecutors are still mailing to win convictions in a corruption –plagued legal system"(CPJ, 2010: 23). De acuerdo al índice, México ha empeorado su marca en términos de resolución de los crímenes por tercer año consecutivo. Actualmente, México registra una tasa de 0,121 casos de asesinatos de periodistas resueltos por millón de habitantes, lo que lo ubica en el puesto 8 del ranking de la institución.

El incremento progresivo en las agresiones ha sido acompañado, según el informe de la CNDH, por una acción ineficiente de las autoridades de justicia dando por resultado la falta de esclarecimiento de ilícitos que alientan a la impunidad: "Del año 2000 a la fecha, en el Programa de la CNDH se han conocido 65 casos de homicidios en perjuicio de periodistas, de los cuales se han dictado sentencia condenatoria solamente en 10 casos, esto es, en un 15,62%. Asimismo, de 2005 a la fecha, se han documentado 12 desapariciones de periodistas, 17 atentados a medios de comunicación" (CNDH, 2010:4).

La propia CNDH es contundente al describir la situación: "...en la mayoría de los asuntos no ha existido una respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades federales y estatales en la investigación de los hechos y, en consecuencia, no se ha logrado la correspondiente sanción a los responsables materiales e intelectuales. Lo anterior, además de implicar una negativa fáctica al acceso a la justicia, evidencia que autoridades de los tres niveles de gobierno no han contribuido a crear las condiciones adecuadas para garantizar el ejercicio de la profesión periodística en cualquiera de sus modalidades" (CNDH, 2009: 20).

Ahora bien, recordemos que la violencia en el Estado Mexicano no se ejerce de manera exclusiva contra los periodistas. De acuerdo a un informe de CIDAC: "En estos quince años, no se ha logrado atacar los más graves problemas que plantea la seguridad ciudadana y la justicia penal: inexistencia de una visión integral y que dé énfasis a la prevención; falta de profesionalización de las policías y de los agentes encargados de procurar e impartir justicia; un proceso penal sin transparencia con discrecionalidad y corrupción, así como una elevadísima impunidad que llega al 98.3% (la probabilidad de que una persona cometa un delito en México y sea puesto a disposición de un juez es de 1.7%)" (CIDAC, 2009).

2. Variable independiente: diseño institucional

“Ningún país cuenta con tantas administraciones especializadas en la protección de periodistas y en la defensa de la libertad de prensa como México. No obstante, la neutralización mutua de instituciones de más explica en gran parte el desmedro de las investigaciones y la perpetuación de la impunidad.”
(Reporteros sin fronteras, 2009: 1)

Reporteros sin fronteras no se equivoca: México cuenta con una variedad de instituciones que fueron creadas para proteger a los periodistas o para investigar las agresiones contra ellos. Sin embargo, y como hemos visto en la descripción del escenario general, poco se ha avanzado en revertir la alarmante situación que viven los periodistas y mucho menos se ha logrado a la hora de revertir la impunidad reinante.

El Estado Mexicano ha dado distintas respuestas frente a la preocupante situación de la libertad de expresión. La primera respuesta tuvo su asiento institucional en el Ombudsman con la creación del Programa Especial de Periodistas en 1991, programa que se fue modificando hasta derivar en lo que hoy conocemos como el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos que depende de la Quinta Visitaduría General en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (A19-Cencos, 2007). Lamentablemente, la CNDH fue el único organismo que no pudimos entrevistar para el desarrollo del presente informe.

En el 2005, la Procuraduría General de la República (PGR) emitió unos lineamientos generales para la tramitación de casos de agresiones a periodistas². Estos lineamientos aparecen como una primera estrategia para coordinar las acciones de investigación a diferentes niveles del estado mexicano, sin crear todavía un organismo con capacidad de atender de manera exclusiva estos temas. En el 2006, la PGR crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP)³, dando entonces sí institucionalidad a la acción emprendida el año anterior.

Para ese mismo tiempo, el Congreso también muestra reacciones y crea la Comisión Especial de Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación cuya primera composición contó con 6 diputados del Partido de Acción Nacional (PAN), 4 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 3 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 2 representantes de los grupos parlamentarios restantes⁴.

2. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/29072005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/29072005(1).pdf)

3. http://www.impunidad.com/upload/reformas/det_sp_2.pdf

4. http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2006_2006/012_diciembre/18_18/0490_aprueban_crear_18_comisiones_especiales_y_7_comites_para_agilizar_el_trabajo_parlamentario

A estas tres organizaciones se suma la labor de la Unidad de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación en el Poder Ejecutivo Nacional, sede de un nuevo espacio destinado a revertir la preocupante situación que atraviesa la libertad de expresión: el llama Comité Consultivo de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas instaurado en los últimos meses.

Estas agencias y espacios de coordinación institucional serán el objeto de nuestro análisis en esta sección, aunque el énfasis será puesto en la Fiscalía Especial porque consideramos que fue la respuesta institucional más importante que desarrolló el Estado Mexicano para mejorar las condiciones para el ejercicio de la actividad periodística. Somos conscientes que esta evaluación podría modificarse a futuro con la acción del nuevo mecanismo de protección y con la reciente sanción de la federalización de los delito que atenten contra la libertad de expresión. Sin embargo, a la luz del relevamiento realizado en 2011, el presente informe analiza las instituciones en operación al momento de efectuarse el trabajo de campo.

2.1 FEADP-FEADLE

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP) fue la primer versión del organismo que funciona en el ámbito de la Procuraduría General de la República. El organismo tiene el objetivo de coordinar al Ministerio Público de la Federación para el desarrollo de investigaciones de delitos que atenten contra la prensa en el ejercicio de su profesión. En un principio, la misión institucional de la Fiscalía estuvo acotada por su propio nombre: al atender los delitos que se cometieran contra periodistas, se dejaba afuera toda agresión que fuera cometida contra comunicadores sociales, trabajadores de medios de comunicación y los medios de comunicación propiamente dichos. Es por esto que en 2009, la Fiscalía cambia su nombre –y, por lo tanto, su misión organizacional- a su versión actual: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

Contexto de surgimiento

A finales de febrero de 2006, y en el contexto de importantes agresiones contra el periódico La Mañana, se creó la FEADP, adscrita a la Procuraduría General de la República (A19-Cencos, 2007). De acuerdo a A19 y Cencos, la FEADP fue creada de manera reactiva “...a partir de la demanda reiterada de la sociedad civil y no como una respuesta ante el evidente incremento en los casos de asesinatos, amenazas y agresiones en contra de los periodistas y medios de comunicación” (A19-Cencos, 2007). Quien también recuerda su surgimiento es el actual Fiscal: “El 15 de febrero de 2006 surge la FEADP que duró 4 años. (...) Se hizo una recopilación de información, identificación de restos. A partir de esto se pudo establecer circunstancias, causas, estado de los asuntos en los que se encontraban cada uno de esos homicidios, permitió saber el tamaño del problema. (...) La Fiscalía empieza con una estructura importante, nace administrativamente sólida pero falta de actividad, lo que generó un gran malestar social y se apareja esto a las circunstancias de combate al narcotráfico, empieza a crecer la violencia y la actividad periodística empieza a subir su riesgo” (Salas Chávez e, 2011).

Tipo de legislación que crea la agencia

La PGR, al mando del Procurador General Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, crea en 2006 la FEADP mediante el acuerdo A/031/06, algo que fue controversial desde los primeros días de funcionamiento: "...el único fundamento legal de la Fiscalía es el acuerdo de creación y al no hallarse inscrita en la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, PGR, la existencia y permanencia misma de esta instancia depende de la voluntad del Procurador" (A19, 2009:34). En otro informe, A19 y CENCOS critican este estatus jurídico de la Fiscalía: "La FEADP, al ser creada mediante un "Acuerdo general" del Procurador General de la República y no hallarse en la estructura orgánica de la PGR, está sujeta a la discrecionalidad absoluta en cuanto a su permanencia, así como respecto a la designación y remoción de su titular" (A19-CENCOS, 2010: 19)

El actual Fiscal no coincide con este diagnóstico y argumenta: "Un acuerdo administrativo surte los mismos efectos legales que un reglamento pero tiene la misma fijeza administrativa. Los reglamentos son creados por el ejecutivo federal o local y un acuerdo del procurador se modifica a gusto del titular de la institución que se trate. Jurídicamente, la fragilidad no es un argumento que soporte el análisis o la crítica. Un acuerdo, si cumple lo que establece la ley que lo crea, cumple los mismos requisitos que un reglamento. Se empezó a generar ese mito de que la Fiscalía no sirve para nada, había un rechazo profundo de muchas organizaciones y con razón. Muchos problemas acumulados. Esa Fiscalía se redujo. Llegamos a condiciones muy precarias. Entonces hemos hecho un diagnóstico institucional. Nos encontramos con problemas como la falta de capacidad de respuesta adecuada, inactividad investigativa federal, problemas técnicos (Salas Chavez, e, 2011).

Posición de la agencia dentro del organigrama

En el artículo 1º del Acuerdo se establece que la FEADP –y luego la FEADLE seguirá la misma suerte- se adscribe a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR. De acuerdo a un informe de A19, esta situación le otorga a la Fiscalía cierta rigidez: "Desde el punto de vista del fundamento legal que crea la Fiscalía, se identifican implicaciones de tipo administrativo y político que repercuten directamente en su operación. El tener su origen en un Acuerdo del Procurador, significa que la Fiscalía está supeditada a una de las unidades administrativas o subprocuradurías previstas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (RLOPGR), expedido por el Presidente de la República. Es decir, limitando su margen de operación e independencia" (A19, 2009: 10).

Más allá de su dependencia de la PGR, una pregunta que surgió en las entrevistas con los expertos locales contactados es la independencia de los ministerios públicos, de las fiscalías, de los procuradores de la república que operan más allá de este tema específico. Una pregunta que surge con fuerza en diferentes planteos es si la PGR podría hallarse limitada en sus acciones a la influencia del Poder Ejecutivo.

Atribuciones y mandatos

De acuerdo al artículo 2º del acuerdo de creación, la Fiscalía “...será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra los periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de ejercicio profesional”. Luego, en el artículo 5º, se enumeran las circunstancias en las que la Fiscalía podrá intervenir para resolver una agresión contra un periodista: “Para que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas se avoque al conocimiento de los hechos posiblemente constitutivos de delito cometidos en contra de periodistas, deberán concurrir los siguientes supuestos:

- Acreditar al sujeto pasivo con la calidad de periodista;
- Que el delito se haya cometido en razón al ejercicio del derecho a la información o a la libertad de prensa;
- Que el delito sea competencia federal o local y en el último caso se acredite la conexidad entre ambos;
- Que el delito no sea de los que refiere a la delincuencia organizada.” (FEADP, Informe 2009)

De acuerdo al informe de la FEADP (2009), la Fiscalía ha adoptado una serie de estrategias para preservar la integridad de los periodistas que han comparecido para denunciar ilícitos: se desarrolla un trámite expedito para levantar el acta; si la denuncia se ha desarrollado por escrito se los cita en un plazo no mayor a los 15 días; se solicita información a áreas internas y externas y se envían recordatorios para agilizar la tramitación de las causas. También se cursa seguimiento telefónico para acelerar las vías administrativas.

Las atribuciones de la Fiscalía han sido señaladas en distintas ocasiones: “...desde su creación se advirtió sobre las acotadas facultades que le fueron concedidas a la Fiscalía para investigar” (A19, 2010: 33). En el informe elaborado por A19 y CENCOS también se señala esta limitación: “La FEADP tiene el nombre perfecto pero no cuenta con las facultades de competencia y recursos humanos y financieros para atender las graves amenazas a la libertad de expresión que constituyen los asesinatos, agresiones y amenazas en contra de los periodistas y medios de comunicación. La imposibilidad de conocer los delitos en contra de periodistas que tengan relación con la delincuencia organizada (11%); el hecho de que la mayoría de los casos son procesados en el fuero común lejos de la jurisdicción federal sin que hasta el momento se haya ejercido de manera efectiva la posibilidad de atraer el caso” (A19-CENCOS, 2007: 20).

Existencia de organizaciones “rivales”

En el mismo acuerdo de creación (art 4º) se muestra la limitación de la Fiscalía en relación con la acción de otra agencia que actúa también en el ámbito de la PGR: la Subprocuraduría para la Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). De acuerdo al informe de A19 y CENCOS, la actuación de la FEADP en aquellos casos que recaen en otras dependencias de la PGR es muy limitada, casi de pura observadora: “Si bien como su nombre lo indica la FEADP es una Fiscalía “Especial” creada bajo el régimen de especialización, con el objeto de ser más eficiente en la investigación de

ese tipo de agresiones, esta característica ha resultado irrelevante en la práctica. Tal es la situación en los casos en que la Fiscalía declina su competencia cuando se trata de casos relacionados con delincuencia organizada. Ello ha violentado el acceso a la justicia de las víctimas y ha impedido implementar mecanismos de procuración de justicia y protección basados en el derecho a la libertad de expresión” (A19-CENCOS, 2010: 19).

Alcance territorial

En su informe, la FEADP (2009) detalla una serie de acciones de coordinación con las procuradurías de las entidades federativas y del Distrito Federal para avanzar en la adopción e implementación de Convenios de Colaboración para la coordinación en la investigación de ilícitos vinculados a la misión institucional del organismo. Sin embargo, en el informe elaborado por A19 y Cencos se señala: “La FEADP solo puede iniciar la investigación de delitos cometidos en contra de periodistas cuando exista conexidad con un delito del fuero federal, por tanto las primeras investigaciones se realizan en el ámbito local. Las agresiones, asesinatos y desapariciones son delitos considerados del fuero común” (A19-Cencos, 2007:20).

En otro informe A19 señala las dificultades que se encuentra el organismo cuando tiene que operar en el espacio federal: “La Fiscalía es una instancia del gobierno federal y por tanto se rige por las normas de orden federal, lo mismo que su ámbito de competencia. El Acuerdo de Creación de la Fiscalía es claro al establecer que la competencia de ésta es sobre los delitos del fuero federal. La mayoría de los delitos cometidos contra periodistas, entre los que se encuentran las amenazas, lesiones, homicidio y abuso de autoridad, encuadran en las leyes de orden local por lo que las investigaciones y juzgamiento de los responsables corresponde al fuero local y no a la Fiscalía. La FEADP únicamente puede ejercer su facultad de atracción sobre una investigación del fuero local -facultad que tienen las autoridades federales bajo ciertos supuestos- para ser conocida por ésta sólo en caso de acreditarse la conexidad de un delito local con uno federal. En aras del fortalecimiento de la atracción de delitos de la FEADP es preciso facultar a ésta para que pueda conocer de los delitos en contra de la libertad de expresión, sin que medie el previo establecimiento de la conexidad de los hechos con un delito federal. En otras palabras, el objetivo es facilitar el conocimiento de los casos de la Fiscalía sin que se interponga la jurisdicción del fuero local. En tanto que la mayoría de los casos de agresiones a periodistas encuadran en los delitos del fuero común y muchos de ellos son permitidos o generados por autoridades locales, la justicia es inaccesible debido a que los responsables se convierten en juez y parte” (A19, 2009: 16).

El Fiscal a cargo reconoce las dificultades para operar a nivel federal pero no encuentra en esta situación un obstáculo y apunta a la corresponsabilización de la resolución de los delitos: “Nosotros recibimos cualquier denuncia e inmediatamente intervenimos. Pedimos que reciban a estas personas con independencia de si acudieron al fuero común. No estamos duplicando, te explico por qué. Empezamos a investigar. Si nosotros acreditamos que, primero, hay un delito y segundo que fue víctima con motivo de su actividad periodística entonces estamos ante el supuesto de que cuando se violan las libertades públicas protegidas en tratados internacionales o en la constitución estamos ante delitos federales...(…)...Nosotros partimos del hecho de que cuando se

atacan libertades públicas contenidas en tratados y constitución sin duda estamos ante conductas que deben reconocer los jueces federales” (Salas Chávez e, 2011).

En la última sección exploraremos la discusión de la federalización de los delitos contra la prensa⁵, discusión que se encuentra intrínsecamente vinculada con las limitaciones aquí señaladas. Recordemos que de acuerdo a la cifras relevadas un alto porcentaje de ellos ocurren en el ámbito local, por lo que es de vital importancia resolver este obstáculo para garantizar la actuación del organismo.

Capacidad organizacional

Presupuesto

Una de las consecuencias de su ubicación en el organigrama institucional, es la dependencia de la Fiscalía de la PGR para la solicitud y gestión de sus recursos. En la entrevista, Cárdenas (2011) nos informó que la Fiscalía depende por completo de la PGR no sólo para el manejo de su presupuesto sino también para la designación de su personal. En los informes 2008 y 2009 de la Fiscalía no contamos con información presupuestaria. Tampoco hay información actualizada en el sitio web del organismo sobre su presupuesto. El estudio de A19 y CENCOS establece que la Fiscalía obtuvo en el 2006 un presupuesto de \$M 135.900.000 y \$M 120.579.201 en 2007.

La FEADLE no es el primer organismo mexicano que carece de apoyo financiero que sostenga su creación. En el 2001 el Estado Mexicano creó la Procuración Especial en DDHH pero no la dotó de recursos suficientes para garantizar su funcionamiento. Human Rights Watch (2003) ha señalado en su informe que los investigadores y fiscales de la oficina han operado sin los recursos humanos y materiales necesarios para resolver el largo número y la complejidad de casos que llegan a sus manos. Esta dificultad se complementa con un limitado acceso a documentos gubernamentales y a la falta de cooperación militar. Al igual que con la creación de la FEADLE, la procuración especial se constituye a partir del reclamo de organizaciones de la sociedad civil.

Staff

El Fiscal a cargo describe al *staff* de la Fiscalía de la siguiente manera: “Somos una unidad pequeña, alrededor de 30 personas. Creemos que deberíamos llegar a 90 personas. Aquí he privilegiado a la gente joven, sin vicios pero a cambio de eso sin experiencia que hemos combinado con gente con 20-30 años de experiencia” (Salas Chávez e, 2011). En otra de las entrevistas, Cárdenas (2011) precisó que el personal de la Fiscalía se encuentra bajamente capacitado y no se conoce que el organismo haya realizado alguna capacitación en materia de libertad de expresión para robustecer su carácter especializado. En la misma línea se expresa la CNDH en su informe: “Además, se hace necesario especializar a los servidores públicos que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las investigaciones en esta materia, a través de una capacitación constante que incluya su sensibilización respecto del trabajo que realizan” (CNDH, 2010).

5. Vale recordar que al momento de realizar el trabajo de campo aún no se había debatido la federalización de los delitos contra la prensa en el Congreso de la República.

Diferenciación política/independencia

Reglas para la designación/remoción de autoridades/Duración de los mandatos

De acuerdo al artículo 3º del acuerdo de creación, el Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas es designado y removido por el Procurador General de la República mediante oficio. La falta de “blindaje político” del organismo le imprime debilidad para el nombramiento discrecional de funcionarios: “...la Fiscalía no cuenta con un procedimiento o criterios propios de nombramiento y permanencia del cargo de la o el fiscal, por lo que su designación y remoción están sujetas a la discrecionalidad del Procurador” (A19, 2010: 34).

Tampoco hay especificación en relación a la duración de los mandatos de la autoridad de la Fiscalía, por lo que puede ser removido sin más, si el Procurador –o alguien más arriba en la cadena de mando- así lo deseara. Esta situación es confirmada por el actual Fiscal: “No hay término en el mandato, yo me puedo ir ahorita o mañana. No existe inamovilidad, son cargos administrativos sujetos a la voluntad del Procurador” (Salas Chávez e, 2011).

2.2 Comisión Especial para Dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Contexto de surgimiento y tipo de legislación que crea la agencia

El Estado Mexicano respondió frente al preocupante cuadro de violencia hacia los comunicadores sociales y a la demanda de las organizaciones de la sociedad civil creando una Comisión Especial en el Congreso de la Unión. En un primer momento, la Cámara de Diputados avanzó en la creación de un Grupo de Trabajo, conformado por un legislador de cada fracción parlamentaria. Este grupo se constituyó el 4 de octubre de 2005 mediante la aprobación de un punto de acuerdo para conocer el grado de avance de las investigaciones sobre el tema.

Sin embargo, frente al incremento de las agresiones contra la prensa la Cámara de Diputados aprobó el 19 de diciembre de 2006 la creación de una Comisión Especial para atender el tema. Esta comisión, integrada por 15 legisladores, quedó instalada de manera definitiva el 21 de diciembre de 2006.

Atribuciones y mandatos

De acuerdo a la información disponible en el sitio web institucional de la Comisión⁶, los objetivos de la comisión parlamentaria son los siguientes:

- Legislar en materia de libertad de expresión, libertad de información y libertad de prensa.
- Coadyuvar a salvaguardar la libertad de expresión y el derecho a la información en México.

6. <http://www.smartweb.com.mx/agresionesaperiodistas/plandetrabajo01.php>

- Ayudar a la generación de un ambiente social propicio para el ejercicio periodístico en nuestro país.
- Ser parte en la creación de una cultura de responsabilidad social de los Medios de Comunicación y los periodistas.
- Hacer un análisis de las causas de las agresiones a periodistas y medios de comunicación

En el sitio web no hay precisiones sobre las capacidades organizacionales de la Comisión. No hay precisiones sobre el presupuesto ni el staff de la comisión, salvo la composición legislativa de la comisión. En la entrevista con la Presidenta de la Comisión, pudimos constatar que no cuenta con presupuesto especial y que su carácter de comisión especial le impide actuar con la fuerza que lo haría si fuera una comisión ordinaria. En la misma línea, Cárdenas declaró en la entrevista: “La Comisión es una comisión especial, creada por voluntad de la Legislatura. Pero no tiene presupuesto y no tiene facultad para legislar porque es una comisión especial y no ordinaria. Pueden hacer iniciativas los diputados que pertenecen a la comisión pero no como comisión”. (Cárdenas e, 2011)

2.3 CNDH⁷

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo público autónomo del Estado mexicano, cuyo objetivo esencial es proteger, observar y promover los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales. El organismo se ha involucrado en la promoción de mecanismos de prevención de agresiones contra la prensa en México, a través del Programa de Agravios a Periodistas, creado como Programa Especial de la CNDH en 1991 y adscrito posteriormente a la Quinta Visitaduría General como Dirección General en 2005.

Atribuciones y mandatos

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interior establecen el proceso de solicitud de las medidas cautelares que se desarrolla bajo los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

“Artículo 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según requiera la naturaleza del asunto.”

7. A pesar de nuestros esfuerzos por coordinar una entrevista con las autoridades de la CNDH, no tuvimos respuesta favorable.

Para solicitar las medidas se sigue el siguiente procedimiento:

La CNDH tiene conocimiento del riesgo inminente e irreparable en perjuicio de defensores de derechos humanos.



En caso de aceptarse, el Ejecutivo federal/estatal cuenta con 48 horas para contactar a la CNDH y el beneficiario, a fin de acordar respecto de la estrategia de instrumentación de las medidas.



La CNDH realizará el seguimiento y evaluación de la implementación de las medidas, en conjunto con el beneficiario.



El VG evalúa la procedencia de la solicitud de medidas cautelares.



El Ejecutivo federal/estatal cuenta con 24 horas para comunicar si acepta las medidas cautelares.



En un lapso de treinta días, la CNDH y el beneficiario evaluarán la pertinencia de prolongar o suspender las medidas.

(CNDH, 2009)

En el Anexo III se encuentran los elementos esenciales para la implementación de medidas cautelares que fuera recomendada por la CNDH en la “Guía para Implementar Medidas Cautelares en Beneficio de Periodistas y Comunicadores en México”.

2.4 Secretaría de Gobernación, Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

De acuerdo a lo manifestado en la entrevista por su encargada, Omeheira López Reyna, la Unidad de Promoción y Defensa de los DDHH es un ente administrativo que coordina a nivel de la administración pública tanto a nivel federal como estatal el tema de la defensa y promoción de los derechos humanos. Es un organismo de enlace y coordinación del Poder Ejecutivo con el Legislativo, las autoridades federativas y las organizaciones civiles y sociales.

Contexto de surgimiento

De acuerdo a lo relatado por López Reyna (2011), la Unidad fue creada durante el gobierno del Presidente Fox y depende de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Atribuciones y mandatos

De acuerdo al reglamento interno de la SEGOB, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:

I. Promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

III. Constituir, llevar y mantener actualizado el registro de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, actuar como instancia de apoyo en la promoción de los derechos humanos con los organismos locales competentes;

V. Fungir como vínculo entre la Secretaría de Gobernación y las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que éstas le formulen;

VI. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano;

VII. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, coadyuvar con los órganos e instancias dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos;

VIII. Dar trámite administrativo a las medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a las garantías individuales y a los derechos humanos, y coordinar la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas, siempre que no sean de la competencia de alguna otra dependencia de la Administración Pública Federal;

IX. Formar parte del Comité Jurídico Interno de la Secretaría, y

X. Las demás que determine el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades”.

Existencia de organizaciones “rivales”

Una primera dificultad que enfrenta la unidad es común a la que enfrenta la FEADLE: operar en un país federal. En la entrevista, la titular de la unidad declara: “Como somos un país federal tenemos que respetar las autonomías de los estados (...) Nosotros damos seguimiento a todas las recomendaciones de la CNDH como órgano autónomo

hacia las autoridades federales. Nosotros hacemos seguimiento, coordinamos toda la política de DDHH. La CNDH no implementa, solicita, recomienda que se implementen. Es un órgano recomendador, tenemos un vínculo de coordinación, de prevención, y de implementación ante una solicitud de medida cautelar. La FEADLE sí decreta cautelares y genera implementación de las mismas. Y nosotros podemos implementarlas sin que nadie las recomiende” (López Reyna e, 2011)

Otro punto importante en el que aparecen tensiones con otras organizaciones es en la implementación de las medidas cautelares a nivel estadual, siendo que la Unidad actúa a nivel federal: “puede ser que las haya solicitado la CNDH o directamente algún periodista. Nosotros entonces inmediatamente las aceptamos y empezamos a coordinar si las implementamos directamente con el afectado, en cuyo caso entramos en interlocución de sus necesidades de protección. Y coordinamos con las autoridades estatales. Cuando llega la solicitud a la PGR o a SEGOB muchas veces se debe a que desconfían de la protección del Estado. Nosotros hacemos el esfuerzo porque se adopten por autoridades del estado local. Si vemos que no quieren la protección de los estados, vemos de qué forma implementarla a través de la federación, a través de nuestros entes de seguridad” (López Reyna e, 2011).

Sobre el mismo tema, continúa exponiendo su titular: “La SEGOB busca la coordinación entre estados y la relación nunca la vamos a romper. Podemos tener diferencias, más allá de la política partidaria. Te va a tocar trabajar con gente de tu partido o no. Esto va mucho con el tema de las competencias. La Federación tiene la suya pero el mensaje tal vez hacia el exterior es de falta de coordinación pero nunca se han roto relaciones, siempre se va a encontrar la mínima solución. Cuando hay casos muy específicos es lógico que no se pongan de acuerdo pero si en el ámbito de competencia. La Federación puede atraer un caso pero un juez local te puede decir que no tienes competencia. A veces lo que parece falta de voluntad son cuestiones vinculadas al orden jurídico. Es esa parte que todavía nos ha costado a muchos entender, el ámbito de las competencias” (López Reyna e, 2011).

Ahora bien, esta situación se da si es que el periodista radica la denuncia o el pedido de protección en un organismo federal, nada de esto ocurre si la denuncia o el pedido de protección se radica en el estado. Ni siquiera es claro cuál es el procedimiento mediante el cual estos organismos a nivel de la federación pueden enterarse y dar seguimiento al asunto: “...es el limitante de la competencia...”, explica López Reyna, “...la Federal no puede entrar en temas de competencia de las procuradurías de los Estados”. Esto también, nos lleva a repensar la importancia de la federalización de los delitos contra la prensa.

Otra consecuencia de esta situación es que una denuncia se puede radicar en la FEADLE, en la CNDH como queja, en su propio estado o en la SEGOB. El afectado tiene un menú de opciones, o cuatro ventanillas a las que acudir en caso de enfrentar una agresión, algo que puede ser percibido como una ventaja o como una superposición de atribuciones por parte de los organismos analizados: “...lo percibo como un margen de oportunidad. Muchas veces el periodista va a decir no quiero ir a la PGR porque no

tiene confianza y va a SEGOB. A veces no les cierra ir solo a la Fiscalía o al Estado. El tener más abierto el abanico de oportunidades para recibir este tipo de protección” (López Reyna e, 2011).

Presupuesto

El presupuesto se deriva de la asignación correspondiente de la SEGOB de acuerdo al presupuesto aprobado por el Congreso de la República: “La Unidad tiene rubros totalmente etiquetados. Hay uno específico de 25 millones de pesos para abordar el tema de periodistas pero está con la especificidad de atender medidas cautelares exclusivamente, para proteger periodistas” (López Reyna e, 2011). En una línea similar se expresa Cárdenas: “El mandato de la unidad queda muy corto, no tiene un presupuesto para la implementación de las medidas cautelares dictadas ni por el Sistema Interamericano ni por la CNDH. Es pura coordinación” (Cárdenas e, 2011).

2.5 Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección: Comité de Protección de Periodistas

Contexto de surgimiento

En febrero de 2010 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, la Secretaría de Gobernación y la CNDH, realizaron un encuentro para identificar los principales lineamientos para la construcción de un mecanismo de protección de periodistas para que sea nuclear, eficaz, ágil, flexible, confiable, con capacidad de reacción inmediata y de adaptación (CNDH, 2010). Es a partir de este contexto, en el que se destaca el paper desarrollado por organizaciones de la sociedad civil para reclamar por la necesidad de este tipo de instrumentos, que surgen dos espacios de coordinación interinstitucional: un Acuerdo para la protección de Derechos Humanos y un Acuerdo para la Protección de Periodistas. Este último creó un Comité de Protección, “...un mecanismo de coordinación interinstitucional que te permite dar mayor protección y prevención a periodistas. Es una mesa de diálogo, de interlocución, que te sirve para presentar casos directamente por organizaciones de la sociedad civil o representantes de gremios” (López Reina e, 2011).

Sobre el Comité se expresa Cárdenas en la entrevista: “...está enfocado en la prevención de una agresión más grave, considerando la experiencia colombiana. El objetivo es establecer un mecanismo de medios de protección tanto duros como blandos para periodistas que hayan sido amenazados, que entren bajo un análisis de riesgo, se establezca un protocolo, se determine si hay amenaza. Nosotros lo aplicamos en vistas a que el Estado no ha respondido al aplicar las medidas cautelares. Por ejemplo, nosotros hemos respondido con un fondo de emergencia cuando los periodistas están en una situación de riesgo, documentamos el caso, establecemos si hay vínculo entre la agresión y el ejercicio periodístico, hacemos evaluación de riesgo para ver qué medidas debemos adoptar” (Cárdenas e, 2011). Aclaremos que aquí el nosotros refiere a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil para proteger periodistas en situaciones de riesgo.

Tipo de legislación que crea el espacio

El 7 de julio de 2011 se emitió un convenio que estableció las bases del mecanismo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos. El mecanismo funciona a partir de la instrumentación de acciones coordinadas que en el ámbito de sus atribuciones desarrollarán la SEGOB, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y la PGR, con los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos y con los gobiernos de las entidades federativas –que se integrarían de manera voluntaria.

Aquí nos centraremos en el acuerdo de periodistas que, por su parte, es un acuerdo interinstitucional para la atención de periodistas y medios de comunicación en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que participan la SEGOB, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la PGR. Se apoyan en la cooperación, colaboración y corresponsabilidad interinstitucional e intergubernamental de todas las autoridades responsables de la Seguridad Pública, tanto Federales como de las entidades federativas, a fin de asegurar la eficacia, oportunidad y unidad de criterios en las acciones operativas que para tal efecto se establezcan (CENCOS, 2011).

De acuerdo a la normativa, el Comité está integrado por:

“I. Un representante designado por cada uno de los Titulares de la Secretarías que son partes en el presente convenio y de la “PGR”, con rango mínimo de Subsecretario o equivalente, quien podrá designar un suplente con un nivel mínimo de Director General o equivalente;

II. Los representantes de los Gobiernos de las entidades federativas que se adhieran al presente Convenio, el cual deberá tener un rango mínimo de Secretario o equivalente, quien podrá designar un suplente con un nivel mínimo de Subsecretario o equivalente;

III. Un representante de “la CNDH”, designado por su Titular, o en su caso, por el Visitador General correspondiente, y

IV. Tres representantes del gremio de los periodistas que serán invitados en términos de los Lineamientos de Operación y Funcionamiento del Comité, en calidad de invitados permanentes.

(...) A las sesiones del Comité se podrá invitar a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y uno de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en términos de los Lineamientos de Operación y Funcionamiento del citado Comité”.

En este marco, el convenio establece atribuciones y actividades concretas para cada una de las agencias que participan del espacio:

“I. Corresponde a la “SEGOB” coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para efectos del presente convenio, concretamente la libertad de expresión y tramitar las medidas que procuren su cumplimiento;

II. Corresponde a la “SSP” y a los Gobiernos de las Entidades Federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, cumplimentar las medidas de seguridad necesarias para salvaguardar la seguridad de los que ejercen la labor periodística.

III. Corresponde a la “SRE”, para efectos del presente Convenio fungir como vínculo del Estado mexicano con los organismos internacionales de derechos humanos, para la atención de las recomendaciones y medidas que éstos emitan en materia de protección de las personas que ejercen la labor periodística;

IV. Corresponde a la “PGR” y a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la investigación y persecución de los delitos materia de su competencia y, adicionalmente a la primera institución, de aquellos en los que ejerza la facultad de atracción en términos de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, que atentan contra quienes ejercen la labor periodística. Así como cumplimentar las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de los que ejercen la labor periodística, en los casos que lo determine el Ministerio Público de la Federación o local, según corresponda, y

V. Corresponde a la “CNDH” implementar la Guía para medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México”.

A estas atribuciones específicas por organismo, se agregan las funciones del comité en su conjunto:

“I. Emitir los Lineamientos de Operación y Funcionamiento; que contendrán como mínimo:

- a. Las actividades a realizar por cada integrante del Comité, así como las reglas para la invitación de los representantes del gremio de los periodistas;
- b. Los criterios para la adopción, implementación, preservación, modificación o terminación de medidas de prevención y protección a los periodistas, y
- c. Los mecanismos de uso y conservación apropiado de los bienes entregados como medida de protección personal;

II. Analizar, proponer y, en su caso, definir las acciones institucionales conducentes para la coordinación de la implementación de las medidas de prevención y protección, así como sus alcances y magnitud en los casos en que esto no se haya hecho, y en su caso, la preservación o terminación de las medidas de las mismas, que les sean solicitadas por las instancias competentes para recibir denuncias, quejas o emitir recomendaciones, con base en las recomendaciones que el Subcomité de Evaluación le remita, sin perjuicio de los mandamientos que emita el Ministerio Público;

III. Facilitar la coordinación entre las autoridades competentes, sean del ámbito federal o local, para la implementación de las medidas de prevención y protección otorgadas, por conducto de la Secretaría Técnica del Comité;

IV. Allegarse, por cualquier medio, de información complementaria para analizar la situación particular del solicitante;

V. Realizar el seguimiento de las medidas de prevención y protección implementadas y de las que estén pendientes de implementación;

VI. Proponer y en su caso, definir la conclusión de las medidas de prevención y protección implementadas;

VII. Remitir al Subcomité de Evaluación las solicitudes de medidas de prevención y protección por conducto de la Secretaría Técnica”.

Son atribuciones del subcomité, del que participan las organizaciones de la sociedad civil para dar asistencia al mecanismo de protección de periodistas:

- elaborar diagnósticos de riesgo
- solicitar información sobre el seguimiento de las medidas cautelares aplicadas
- verificar si persisten las situaciones que dieron origen a la protección
- contestar las consultas que les realice el comité

En tanto este espacio se encontraba en proceso de formación al momento de realizar el trabajo de campo, nos resulta imposible dar mayores detalles de sus capacidades organizacionales y diferenciación política.

3. Variable dependiente: desempeño de las agencias

“...es inadmisibile el incumplimiento, por parte de las autoridades procuradoras de justicia, de su obligación de efectuar investigaciones efectivas y completas de los ataques contra los profesionales de la comunicación, así como permitir, por esa negligencia, que los autores materiales e intelectuales de los ilícitos correspondientes queden exceptuados de sanción penal, lo que resulta especialmente grave en virtud de que se está generando, si no es que ya se ha generado, un clima de impunidad institucionalizada” (CNDH, 2010)

Sobre los resultados obtenidos

En la sección destinada a describir el sistema político-institucional del Estado Mexicano y la situación de la libertad de expresión hemos dado cuenta del incremento en las agresiones contra la prensa a pesar de los esfuerzos institucionales destinados a revertir esa situación. Como comentamos al comienzo del presente informe, un aspecto crucial para medir la performance de esta agencia son las estadísticas producidas por los organismos encargados de implementar políticas para la protección de periodistas e investigar crímenes contra la prensa. Sin embargo, y como dijimos con anterioridad, la información pública sobre el nivel de agresiones es pobre. De acuerdo al informe presentado por A19: “El informe 2009 de la FEADP está elaborado sobre cifras confusas, más aún, difícilmente puede delimitarse la actuación de la Fiscalía en un desglose año por año pues dentro de sus reportes incluye años desde 2006, año de su creación y hasta 2009” (A19, 2010: 25). También la CNDH se expresa en relación a este punto: “Por otra parte, se advierte que los informes que ha publicado la Fiscalía son confusos y que tienen más fines de divulgación y de imagen que de una efectiva rendición de cuentas. Por ejemplo, estos informes incluyen el total de casos registrados en el país, la mayoría de los cuales no son atendidos por esta instancia. Además, si bien se puede identificar la distribución de los casos entre las dependencias de la propia Procuraduría General de la República, no se presenta un desglose de resultados detallado de la Fiscalía” (CNDH,

2010). No sólo la Fiscalía ha mostrado dificultades para la generación de información estadística sobre las agresiones: la información estadística presentada por la CNDH se apoya en las quejas que recibe el organismo; la Comisión parlamentaria dice haber consolidado una base de datos sobre un número de estados pero la información no se encuentra disponible en su sitio web y la SEGOB expresa poseer una base de datos de calidad pero sus estadísticas no se encuentran disponibles en su sitio web.

Hemos analizado en la sección precedente las limitantes de diseño institucional que caracterizan a la Fiscalía: un marco jurídico acotado, derivado de un acuerdo y no de una legislación comprensiva; la dependencia administrativa de la PGR por su ubicación en el organigrama institucional; las limitaciones en sus atribuciones en función de su competencia jurisdiccional, y la necesidad de confirmar que la agresión fue en ocasión del ejercicio periodístico y no ha estado vinculado con la delincuencia organizada (tal es la limitación en términos de sus competencias que, de acuerdo al informe de A19: "... de los 13 casos reportados en 2009 por la PGR como homicidios y privaciones ilegales de la libertad cometidos contra periodistas, de acuerdo con la FEADP, ninguno de ellos es de su competencia"); las escasa diferenciación política dada por la inexistencia de criterios específicos para la designación y remoción de autoridades; un presupuesto ajustado y un staff con bajo nivel de especialización. De acuerdo a la CNDH: "Esta respuesta del Estado, sin embargo, no ha sido suficiente para la solución del problema si se considera que la fiscalía tiene limitaciones que parten de su estructura legal, toda vez que puede conocer de delitos en el ámbito local exclusivamente cuando éstos se encuentran en conexidad con delitos federales, lo que resulta relevante si se toma en cuenta que la gran mayoría de las agresiones son llevadas a cabo precisamente en las entidades federativas. Por otra parte, la fiscalía se encuentra limitada para conocer de asuntos en los que se presuma la participación del crimen organizado" (CNDH, 2010).

Sin embargo, y de acuerdo al exhaustivo análisis realizado por la CNDH, más allá de las limitaciones de diseño institucional anteriormente descritas, el desempeño de la Fiscalía ha sido débil por lo que la actuación de la agencia "... acusa deficiencias en las indagatorias en las que ha participado. Las investigaciones realizadas por esta Comisión Nacional, respecto de expedientes de queja atendidos, acreditan que la fiscalía ha desestimado casos sin haber agotado todas las líneas de investigación dirigidas a determinar la posible comisión de un delito. Asimismo, la discrecionalidad en relación con la facultad de atracción que le fue conferida a dicha Fiscalía debe regularse con mayor precisión en cuanto a sus alcances, ya que la falta de criterios definidos al respecto propicia que se seleccionen los casos o se retrasen algunas investigaciones, por lo que resulta incompetente para iniciar las investigaciones en un alto porcentaje de los casos que conoce; además de que no ejerce de inmediato la atracción de aquellos casos de delitos del fuero común que tienen conexidad con delitos federales" (CNDH, 2010).

El informe de Reporteros sin Fronteras realiza denuncias similares de las deficiencias en la gestión del organismo: "Incapaz o solo de archivar los casos o peor excluir automáticamente la pista profesional cuando un periodista cae bajo las bolas. Todas las personalidades, administraciones u organizaciones consultadas durante la misión tuvieron palabras duras contra la FEADP. (...) Reporteros sin fronteras no

desea abundar en la polémica pero constata con sus detractores que la fiscalía no ha sido de ninguna utilidad en una situación cada vez más alarmante...” (Reporteros sin fronteras, 2009: 9).

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil, han sido muy críticas con las gestiones de la Fiscalía, especialmente con sus inicios: “...a la fecha, su logro ha sido sortear la manera de justificar su existencia sin haber dado resultados frente al problema” (A19, 2010: 33). El mismo informe abunda en críticas, especialmente en relación a los recursos asignados al organismo en relación a los logros obtenidos: “En conclusión, si durante el 2009 las labores de la FEADP se redujeron a la atención de un mínimo de casos y no está a cargo de las investigaciones y persecución de las violaciones más graves a los DDHH de quienes ejercen el periodismo como lo son los casos de asesinatos y desapariciones, entonces, en qué se destina el grueso de sus recursos? Cuáles son los resultados concretos de estos recursos? En términos de efectividad si se considera que el objetivo de la FEADP es la investigación y persecución de los delitos contra periodistas, la consignación reportada en el 2009 tiene un costo de 1402450 pesos. Si se considera que la misma Fiscalía reporta haber dado seguimiento a 235 casos a nivel federal y a 145 casos del orden común así como haber elaborado 31 mil 621 análisis informativos de prensa y la apertura de 42 asuntos que en su mayoría no concluyen en acciones legales ni quejas, lejos de cumplir con el objetivo para el que fue creada, la labor de la Fiscalía se centra en ser un monitor de las agresiones cometidas contra quienes ejercen el periodismo, lo cual no ayuda y mucho menos soluciona el problema” (A19, 2010: 36). En una línea similar cuestiona la eficiencia de la Fiscalía el informe de la CNDH: “Queda claro que, de conformidad con los datos tomados de su último informe, que comprende de febrero de 2006 a noviembre de 2008, únicamente ha ejercitado acción penal en sólo 3 casos, lo que representa un promedio de una acción penal cada año. Estos resultados llevan a sostener que su actuación no ha tenido un efecto considerable sobre la protección y combate a la impunidad que prevalece en los agravios a periodistas y medios de comunicación, ya sea por su limitada competencia, o por la deficiencia en sus investigaciones” (CNDH, 2010). Coincide también el informe de Reporteros sin Fronteras: “Más que tratamiento (...) la FEADP sólo ejerció su poder de atracción de los expedientes en 88 de los 274 casos llevados a su conocimiento desde 2006, fecha de su institución y noviembre de 2008. Entonces sólo emprendió acciones penales para tres de ellos. (...) La FEADP no es competente para intervenir cuando un caso releva del crimen organizado, en cual caso la SIEDO hereda el expediente” (Reporteros sin fronteras, 2009: 10).

Pero no sólo el desempeño de la FEADLE ha sido preocupante, tampoco se han recogido frutos de las labores de las otras agencias⁸. De acuerdo a la CNDH: “...en la mayoría de

8. El único espacio que no ha sido considerado es el Comité de Protección por su escaso tiempo de vida al momento de elaborar el presente informe.

los asuntos no ha existido una respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades federales y estatales en la investigación de los hechos y, en consecuencia, no se ha logrado la correspondiente sanción a los responsables materiales e intelectuales. Lo anterior, además de implicar una negativa fáctica al acceso a la justicia, evidencia que autoridades de los tres niveles de gobierno no han contribuido a crear las condiciones adecuadas para garantizar el ejercicio de la profesión periodística en cualquiera de sus modalidades” (CNDH, 2009: 20).

El Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de DDHH de la CNDH hace un repaso de las acciones desarrolladas por el organismo. La CNDH declara haber recibido 492 quejas que habilitaron la solicitud de informes a las autoridades encargadas de investigar los hechos y se le dio seguimiento a una denuncia penal ante el Ministerio Público. Además de estos pedidos de informe, el organismo informa que: “...se realizaron diversas acciones como trabajo de campo, consultas directas a las averiguaciones previas o expedientes administrativos relacionados con cada asunto; en los casos de omisión de la autoridad de proporcionar respuesta, se recopiló material hemerográfico relacionado con el caso y, en general, con los temas de agravios a periodistas, seguridad pública e impunidad, procuración e impartición de justicia” (CNDH, 2009). También emitieron 51 recomendaciones para subsanar la vulneración a los derechos humanos y sancionar a los responsables. Sin embargo, y de acuerdo al informe elaborado por A19 y CENCOS, desde el 2000 a la fecha del informe, el programa ha emitido solo una declaración general sobre el tema. Vale recordar que las recomendaciones no tienen carácter vinculante aunque le aportan visibilidad a las situaciones denunciadas.

El otro problema vinculado a la labor de la CNDH es de origen y tiene que ver con el carácter de las recomendaciones emitidas y con la implementación de las medidas cautelares sugeridas: “La deficiente implementación por el Estado mexicano de las medidas cautelares solicitadas por la CIDH y la CNDH no responde al carácter de gravedad y urgencia que las motiva, lo que se ha traducido en una inadecuada protección de sus beneficiarios e incremento de su vulnerabilidad. Tal ha sido el caso ante la instrumentación de las medidas cautelares MC-192-09 dictadas por la CIDH, ante lo que el Estado ha pretextado, entre otras dificultades, las limitantes económicas. La ausencia de una previsión presupuestaria específica así como de mecanismos claros, eficientes y eficaces para cumplir con la integralidad de los compromisos internacionales, priorizando aquellos que se destinan para salvaguardar la integridad de las personas representa una violación directa a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos” (A19-CENCOS, 2010: 23)

En la entrevista, Cárdenas agrega: “Lo que ha pasado con la CNDH es que tiene la facultad de otorgar medidas cautelares pero el proceso para implementarlas ha sido totalmente ineficaz aunque las haya dictado de manera pronto. Es que son las instituciones las que finalmente tienen la obligación de proveer (...) las recomendaciones que emite son muy pocas, puntuales y para casos concretos y están las generales también. El problema es que la CNDH no tiene mecanismos concretos de seguimiento de estas recomendaciones entonces pueden quedar en la nada (Cárdenas e, 2011).

Sobre la coordinación inter-institucional y entre diferentes niveles de gobierno

Ahora bien, lejos de generar sinergias, el complejo entramado institucional de organizaciones involucradas en el cumplimiento de atribuciones similares pareciera producir efectos negativos. De acuerdo al informe elaborado por A19 y CENCOS, el Director del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos declaraba que la relación con la FEADP ha sido dificultosa en tanto este último organismo celaba la información en sus manos. En la entrevista, Cárdenas manifestó: “No hay coordinación, son simulaciones. Todos los mandatos y estructuras se han quedado cortas, son paliativos. La Fiscalía puede ser llamada a rendir cuentas por la Comisión pero en reuniones informales. Nada en plenarias” (Cárdenas e, 2011).

En relación con la coordinación con los estados, Cárdenas manifestó (2011): no hay una regularidad en coordinarse, no hay esquema de reuniones (...) Hay una conferencia de gobernadores que se juntan con cierta regularidad y el tema aquí no ha sido periodistas, es una cuestión mucho más política. Se supone que en el mandato de la FEADLE puede pedir información a las procuradurías locales sobre los casos pero si éstas se niegan pues nada, no hay una obligación”.

Los problemas de coordinación se dan también en lo esencial en el ámbito de las funciones a desarrollar. Si un periodista es amenazado, las organizaciones encargadas de dar protección deben responder pero también aquellas destinadas a investigar el hecho. Si bien para todos los actores es claro que prevención e investigación van de la mano –sin esclarecimiento difícilmente pueda revertirse la situación de violencia contra el sector-, la prioridad hoy es salvar vidas. En vistas al alarmante y desalentador 98% de impunidad, las organizaciones sociales han apuntado a salvaguardar el bien máspreciado: la vida.

Los problemas de coordinación acarrearán dificultades concretas en la resolución de los casos. Así lo muestran los casos relevados en el informe de Reporteros sin Fronteras (2009), donde por ejemplo se relata el caso de la desaparición de dos periodistas del estado de Michoacán en el 2008 donde tanto el encuadre del caso y la batalla semántica como los problemas en adjudicar jurisdicción muestran las debilidades del actual diseño institucional: “Muy pronto, las familias sienten que el enredo jurídico los va a dejar en un callejón sin salida. El gobernador michoacano, Leonel Godoy (del PRD) confiesa estar en un apuro: el tiempo de la investigación era suficiente en los dos casos. Se interrogó a las familias, a los compañeros, al vecindario. Se registraron los coches y se recogieron huellas. Pero según la ley mexicana, la autoridad federal tiene un poder de atracción de expedientes. En tal caso, la comunicación se pierde rápidamente con las autoridades del estado concernido. El problema, en estos dos casos, empieza incluso por su definición. Realmente se trata de desapariciones, en cual caso relevan del estado, o bien de secuestros, relacionados con el narcotráfico y entonces es competente el poder federal?” (Reporteros sin Fronteras, 2009: 2).

En un revelador artículo, Mariclaire Acosta (2010) vincula el fenómeno de la impunidad a la herencia autoritaria que subsiste a pesar de la novedad política de la alternancia instaurada en el 2000. De acuerdo a Acosta, el sistema político instaurado en 1910

desarrolló una maquinaria de naturaleza corporativista con rasgos secretista, centralizada, arbitraria y personalista: “...the informal power arrangements, complicities and coercitive capacities of the ancien regime were not replaced by the rules and mechanisms of democratic governance” (Acosta, 2010: 625). En este contexto, las medidas tomadas para revertir el alarmante nivel de violaciones a DDHH se han quedado a mitad de camino, como la creación de la fiscalía especial: “...it was initially well funded , but with time it became evident that it lacked the proper tools, the legitimacy and the independence to produce convince results...(...)...the inability of the justice system to investigate and punish these crimes is disturbing. Impunity for violent crimes is chronic, reaching more than 98 percent according to reliable estimates” (Acosta, 2010: 627).

Una discusión asociada a la coordinación interinstitucional, es el modo en el que se realiza la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno que conlleva operar en un sistema político federal. Hemos descrito en las secciones precedentes la dificultad que tiene la FEADLE para operar en el ámbito estadual, donde debe lidiar con organizaciones rivales como las procuradurías estatales. Esa dificultad ha llevado a las organizaciones de la sociedad civil a pelear por la federalización de los delitos⁹, es decir, otorgar a los delitos contra la prensa un estatus jurídico que le permita a las autoridades centrales atraer los casos de manera exclusiva: “Un ejemplo de la necesidad de la federalización se deriva de que, según datos de la FEADP, de los 13 casos reportados en 2009 sobre homicidios y privaciones ilegales de la libertad, 9 son de competencia estrictamente del fuero común. Además, de acuerdo con el informe 2009 de ARTICLE 19 y Cencos, de las 160 agresiones cometidas supuestamente por funcionarios públicos, el 71.87% fueron perpetradas por agentes de las entidades federativas (autoridades estatales y municipales)” (A19-CENCOS, 2010: 18). En la entrevista, Cárdenas presentó un argumento contundente: “Nosotros hemos venido defendiendo la federalización por varias razones. Dentro de nuestra documentación de casos identificamos que, por lo menos, más del 75% de los casos de agresiones contra periodistas son cometidos por autoridades estatales. Y las autoridades estatales no van a investigar. Los casos están impunes. Ni siquiera se hacen investigaciones efectivas que avancen más allá de las pruebas que presentan los familiares” (Cárdenas e, 2011).

La titular de la Unidad de Promoción de Derechos Humanos coincide con el diagnóstico de Cárdenas y expresa, dando cuenta de la iniciativa del Ejecutivo en esa línea: “La federalización podría ayudar muchísimo. Hay una iniciativa en el Congreso que mandó el Presidente Calderón hace dos años” (Lopez Reyna e, 2011). También la CNDH se expresa en esa dirección: “...resulta necesario que la Procuraduría General de la República tome las medidas efectivas para llevar a cabo la transformación de la mencionada Fiscalía e impulse las reformas correspondientes en su marco jurídico para que todos los delitos

9. Al momento de realizar la revisión final del presente informe conocimos que se ha avanzado en una reforma legal en este sentido. Habrá que esperar de qué manera el diseño institucional se ajusta al nuevo marco jurídico establecido.

graves contra periodistas sean conocidos precisamente por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, sin distinguir en qué ámbito fueron cometidos. La jurisdicción federal para estos casos evitará problemas de invasión de competencias con autoridades locales, por lo que es necesario también que impulse la aprobación, cuanto antes, de las reformas legales necesarias para tipificar los delitos en contra de la libertad de expresión” (CNDH, 2010).

La única voz un tanto discordante de esta reforma, es la del Fiscal: “Sí, deberíamos establecer algún mecanismo en cuanto a la competencia. Yo pensaría no en una facultad exclusiva de la autoridad federal sino en una competencia concurrente. Autoridades locales y federales corresponsales (Salas Chávez e, 2011).

Lo que no queda claro con el impulso de la federalización de los delitos contra la libertad de expresión es el diseño institucional que acompañaría esta reforma. Si es como dicen sus impulsores, los delitos –al volverse federales- caerían naturalmente bajo la competencia de la FEADLE, aunque esto no resolvería los problemas de competencia con la SIEDO.

Sobre las capacidades organizacionales

Otros de los problemas que aparecen en los informes es la escasez de recursos para llevar a cabo la tarea de protección de periodistas. Sobre el tema se expresa López Reyna: “Yo creo que falta un poco de sensibilización o de tomar la gravedad de este tema. La libertad de expresión ha tenido avances de 10 años hasta acá. Ha habido un poco más de apertura post transición. (...) Creo que al no haber una política pública con la necesidad de suficiencia presupuestaria desde un congreso y partidizar, politizar el tema, vas cayendo en un grave problema de rezago e insensibilidad. Esa parte nos ha costado más trabajo hacerla. El Gobierno Federal lo ve como una de las prioridades. El Congreso tiene una Comisión Especial, desde ahí partimos” (López Reyna e, 2011).

El otro problema que identifica López Reyna es el grado de especificidad de la partida presupuestaria que fue determinada para periodistas cuando, según la encargada de la Unidad de promoción de DDHH, de las personas a proteger por la unidad, en su minoría son periodistas. Es por esto que: “Buscamos una modificación de esto por parte del Congreso, que nos deje abrir el presupuesto, que nos deje usar el mismo recurso que ahora pero para ponerle un poco más a los otros. Eso estoy pidiendo ahorita al Congreso, una modificación del objeto de la partida. Para el próximo presupuesto que me lo abra en cautelares. (...) Generamos el mecanismo de protección de periodistas como política pública inmediata, pero se necesita un mecanismo de protección que te englobe a todos y que no sean medidas cautelares. Es hacia donde debemos caminar. Lo ideal sería no tener que proteger a nadie” (López Reina e, 2011).

Quizás no sea el presupuesto lo que expresa los escasos resultados obtenidos, pero lo que es llamativo es que mientras que casi todos los actores identifican la falta de recursos para el desarrollo de políticas de protección e investigación, los órganos políticos siguen desoyendo el reclamo. El gobierno dice tener una voluntad férrea en revertir la grave situación que enfrenta la libertad de expresión, pero el discurso se

refleja en partidas presupuestarias concretas para el desarrollo de actividades que limiten las agresiones contra la prensa.

El resultado del desempeño de las agencias creadas para proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa se cristaliza en la impunidad que caracteriza las investigaciones sobre las agresiones contra periodistas: “De los 108 asuntos que ha conocido en sus 4 años de funcionamiento, sólo ha consignado 4 casos, es decir, sólo tiene un 3.7% de efectividad resaltando que en un 59% se ha declarado incompetente o ha enviado al archivo los casos” (A19-CENCOS, 2010: 17). Este dato es interesante, especialmente si consideramos que, de acuerdo a CIDAC, la tasa de resolución de crímenes en el Estado de México es de un 2%, el desarrollo de instituciones para revertir la grave amenaza a la libertad de expresión a permitido casi duplicar esta tasa, llegando a un todavía alarmante 3,7%. Quizás sea este panorama el que identifica el Fiscal Especial: “Hemos ido avanzando poco a poco, pero en la mayoría de los estados no hemos tenido problemas. Hemos dictado 32 cautelares y debo decirte que en todos los casos no hemos tenido una agresión de mayor relevancia que la que sufrió ni tampoco se han reiterado las agresiones” (Salas Chávez e, 2011).

4. Conclusiones

El informe ha registrado un incremento en las agresiones contra la prensa a pesar de los esfuerzos institucionales destinados a revertir esa situación. En relación a la elaboración del escenario general sobre el que deben operar las agencias encargadas de revertir esta situación, preocupa la baja calidad de la información pública, especialmente en un país como el mexicano que ha sabido liderar las reformas en materia de acceso a la información pública.

Hemos analizado en la sección precedente las limitantes de diseño institucional que caracterizan a la Fiscalía: un marco jurídico acotado, derivado de un acuerdo y no de una legislación comprensiva; la dependencia administrativa de la PGR por su ubicación en el organigrama institucional; las limitaciones en sus atribuciones en función de su competencia jurisdiccional¹⁰, y la necesidad de confirmar que la agresión fue en ocasión del ejercicio periodístico y no ha estado vinculado con la delincuencia organizada, la escasa diferenciación política dada por la inexistencia de criterios específicos para la designación y remoción de autoridades; un presupuesto ajustado y un staff con bajo nivel de especialización. Sin embargo, y de acuerdo al exhaustivo análisis realizado por la CNDH y demás fuentes documentales, más allá de las limitaciones de diseño institucional anteriormente descritas, el desempeño de la Fiscalía ha sido débil por lo propia actuación de la agencia.

10. Este punto debería ser analizado en vista a la reciente reforma de federalización de los delitos contra la prensa.

Pero no sólo el desempeño de la FEADLE ha sido preocupante, tampoco se han recogido frutos de las labores de las otras agencias y la coordinación intra-institucional lejos de generar sinergias pareciera producir efectos negativos. La relación entre los diferentes niveles de gobierno no es menos problemática, lo cual reduce también la capacidad organizacional para responder a las misiones institucionales de los organismos analizados.

Tal como decíamos en la sección anterior, el resultado del desempeño de las agencias creadas para proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa se cristaliza en la impunidad que caracteriza las investigaciones sobre las agresiones contra periodistas: “De los 108 asuntos que ha conocido en sus 4 años de funcionamiento, sólo ha consignado 4 casos, es decir, sólo tiene un 3.7% de efectividad resaltando que en un 59% se ha declarado incompetente o ha enviado al archivo los casos” (A19-CENCOS, 2010: 17). Si, como dice A19-CENCOS (2010), la tasa de efectividad de la fiscalía es de un 3.7%, resulta revelador contraponer esta tasa con el indicador generado por la CIDAC, cuya tasa de resolución de crímenes en el Estado de México es de un 2%. Si comparamos estos dos indicadores, el desarrollo de instituciones para revertir la grave amenaza a la libertad de expresión a permitido casi duplicar la tasa de resolución de casos aunque ésta se encuentra en un alarmante 3,7%.

Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa: el caso Colombiano

Introducción

La selección del caso colombiano se apoya en la preocupante situación que afecta al país en materia de libertad de expresión. Como veremos en el presente informe y de acuerdo al CPJ, Colombia ha registrado ciertos avances en la situación local para el ejercicio del periodismo aunque aún persisten prácticas adversas para el libre y seguro ejercicio de la libertad de expresión. Coincidentemente y para afrontar este escenario, cuenta con un Programa de Protección que ha sido referencia en la región en término de instituciones creadas para proteger a la prensa. ¿Cuáles han sido los resultados alcanzados? ¿Cómo han respondido las instituciones establecidas?

A los fines analíticos, el presente informe se compondrá de las siguientes secciones: una primera en la que se describirá el sistema político institucional en el que opera el programa bajo análisis y la situación de violencia en la que se ejerce el periodismo hoy en el país; una segunda sección en la que se describe el programa creado para proteger periodistas y comunicadores sociales e investigar crímenes contra la prensa; una tercera donde se presentan los resultados alcanzados por las agencias analizadas; y por último una sección de conclusiones donde se presentan los principales hallazgos de la investigación.

El trabajo de campo se realizó en el primer semestre de 2011 y por lo tanto no recoge las reformas de los programas y mecanismos que se efectuaron después de esa fecha.

1. Descripción del sistema político-institucional y situación de la libertad de expresión en Colombia

Colombia se encuentra organizado “...en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”¹¹ (OAS, 2003:1). El sistema político del Estado colombiano se encuentra dividido en un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República -Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa-; mientras que el Gobierno Nacional está compuesto por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de

11. El documento se encuentra disponible en el sitio web: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_col.pdf

Departamentos Administrativos. En tanto ordenamiento unitario, “...las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva”.

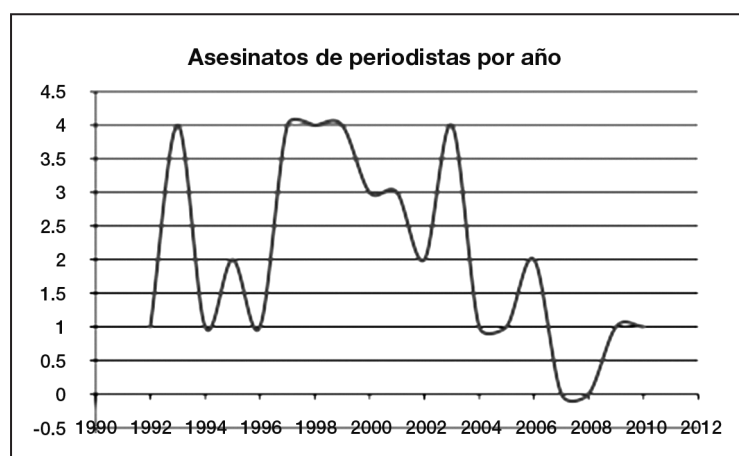
El Poder Legislativo descansa en el Congreso de la República, un congreso bicameral compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, a quienes les corresponde “...reformular la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”.

La administración de justicia es responsabilidad de una multiplicidad de órganos: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los jueces, la Justicia Penal Militar y en algunos casos el Congreso de la República.

Contexto para el ejercicio de la libertad de expresión

La última edición del Índice de Impunidad del CPJ identifica ciertos avances en la situación local para el ejercicio del periodismo aunque advierte sobre la persistencia de prácticas adversas para el libre y seguro ejercicio de la libertad de expresión: “Historically, one of the most murderous places in the world for journalists, Colombia has earned its very poor ranking on the index. But the country showed its fourth consecutive year of improvement as deadly anti-press violence has slowed and authorities have had some success in prosecuting journalist murders. Much work remains: Eleven journalist murders over the past decade remain unsolved. (...) Colombian journalists, particularly in provincial areas, say they still work under extreme duress and often practice self-censorship”¹² (CPJ, 2011). Colombia obtiene en esta última medición un puntaje de 0.241, equivalente a 0.241 asesinatos de periodistas resueltos por millón de habitantes.

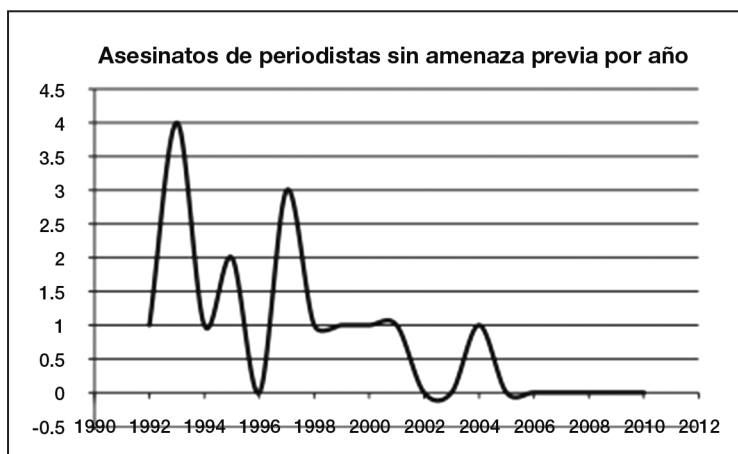
Si consideramos el relevamiento realizado por el CPJ, la progresión en la agresión en periodistas es alentadora:



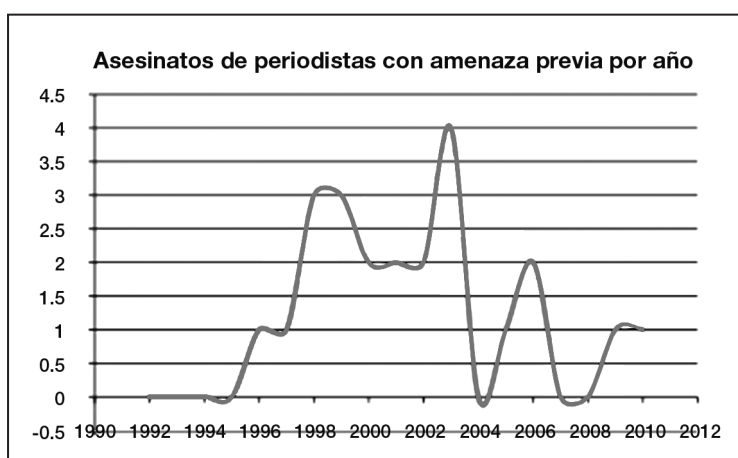
Elaboración propia en base a información del sitio web del CPJ

12. El documento se encuentra disponible en el sitio web: <https://cpj.org/reports/2011/06/2011-impunity-index-getting-away-murder.php>

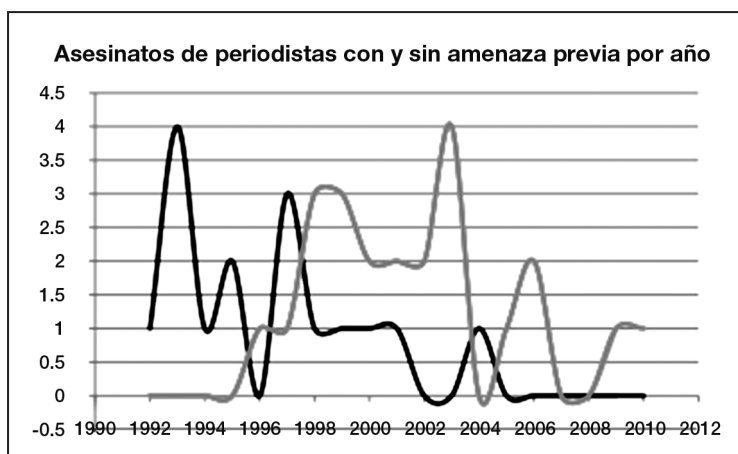
Como podemos ver en el gráfico, alrededor del 2000 se registra un pico de agresiones que explica, como analizaremos luego, el surgimiento del Programa de Protección de Periodistas. Luego en el 2003 se vuelve a dar un pico de agresión y de ahí en adelante la cantidad de asesinatos desciende fuertemente. Ahora bien, si consideramos las modalidades que asumen los asesinatos, podemos identificar un cambio significativo: con anterioridad al programa los asesinatos se realizaban casi exclusivamente sin amenaza previa. Esa tendencia se revierte y luego encontramos que los asesinatos se ejecutan luego de continuas intimidaciones.



Elaboración propia en base a información del CPJ

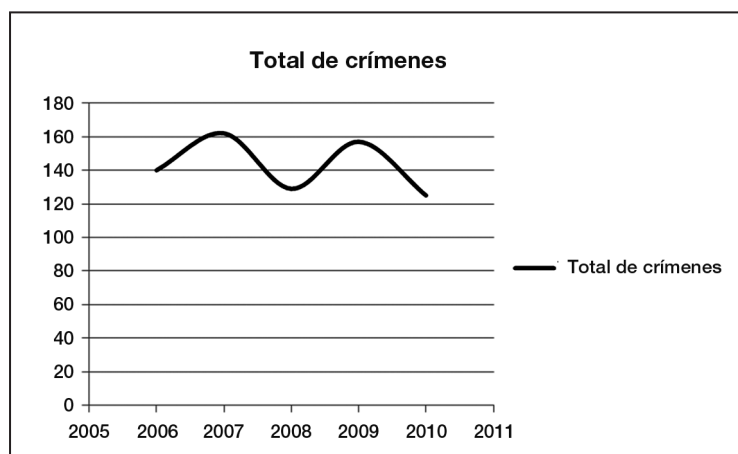


Elaboración propia en base a información del CPJ



Elaboración propia en base a información del CPJ

Ahora bien, los asesinatos de periodistas no son las únicas formas de violencia que pueden ejercerse contra la libertad de expresión. La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) ha hecho un relevamiento de las agresiones contra la prensa y presenta en su sitio web información desde el año 2006:



Elaboración propia en base a la información publicada por la FLIP

La situación de impunidad en Colombia ha sido denunciada por la FLIP: “La FLIP ha realizado monitoreo a los procesos de periodistas asesinados desde 1977, registrando 138 homicidios a periodistas, camarógrafos, o comunicadores por razones de oficio. En esta tarea se ha identificado como gran atributo de los procesos judiciales, la falta de agilidad e interés por resolver los crímenes. Así como también la ausencia de información y la falta de organización para ofrecer esa información por parte de las autoridades judiciales. De los 138 casos identificados por razones de oficio, 14 han iniciado más de un proceso o investigación judicial, considerando que existe más de una persona involucrada en el crimen”¹³ (FLIP, 2010:47).

2. Variable independiente: diseño institucional

2.1 Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales. Ministerio de Interior y de Justicia.

“Las autoridades de la República están constituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”

Constitución Política, Artículo 2

Siguiendo este mandato general, la protección de las personas que habitan en territorio colombiano está en manos de instituciones como la Policía Nacional, Las Fuerzas

13. Este documento se encuentra disponible en el sitio web http://flip.org.co/alert_display/0/1851.html

Militares, INPEC y DAS (Procuraduría-Libreros, 2008:8). También de acuerdo al ordenamiento político institucional, el Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de “Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano” (Ley 199/95). Esa misma legislación es la que obligó al Ministerio de Interior a que, frente al preocupante contexto de violencia, cree “...una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual deberá actuar preventivamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes” (Ley 199/95).

Más tarde y sumado a este primer ordenamiento, la ley 418 de 1997 le ordenó a la Fiscalía General de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia crear programas especiales para proteger a poblaciones que pudieran estar particularmente expuestas a riesgo. Desde entonces han emergido en la institucionalidad colombiana una serie de programas para atender a poblaciones específicas (líderes cívicos, comunales, defensores de DDHH, sindicalistas, alcaldes, personeros, diputados, miembros de la UP y PCC, líderes y población desplazada y el programa de Justicia y Paz). A ello debe agregarse el analizado en este documento, el programa de periodistas, creado en el 2000, momento en el que se identifica un importante aumento de agresiones contra la prensa. Hoy en día, y de acuerdo al Decreto 1740 de 2010, la población objeto del programa es la siguiente:

- “1. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
2. Dirigentes o activistas de organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica.
3. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.
4. Periodistas y comunicadores sociales.
5. Dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
6. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
7. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de las políticas de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
8. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista - CRS, el Ejército Popular de Liberación - EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame - MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados - MIR - COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998,

se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo” (Decreto 1740, artículo 4).

En este contexto de diversos programas operando, se establecen los Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) con el objeto de reglamentar los programas de protección, establecer los niveles de riesgo y de evaluar, recomendar y/o aprobar las medidas de protección requeridas en cada caso particular (Informe de Evaluación, 2002).

Sin embargo, no es sólo en el Ejecutivo que funcionan programas destinados a proteger poblaciones específicas. Como veremos más adelante, la Fiscalía General de la República cuenta con una unidad especializada en Derechos Humanos cuyos objetivos convergen con los promovidos por los programas del Ministerio del Interior. También su programa de Protección de Testigos supone una superposición de funciones con los programas del Ejecutivo. A este particular entramado institucional debe sumarse el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que también apunta a defender a aquellos que puedan ser víctimas de agresiones por pertenecer a alguna comunidad específica.

En este documento nos centraremos exclusivamente en el Programa de Protección de Periodistas y nos referiremos a estas otras organizaciones o espacios institucionales cuando sus tareas converjan o colisionen con las del Programa de Protección.

Vale aclarar que al momento de cerrar el presente informe se estaba trabajando en una reforma integral a los programas de protección que será puesta en marcha en 2012. De acuerdo al informe del Ministerio de Interior y Justicia (2011), se evaluaba “...recoger en un solo programa todos los programas y las poblaciones sujeto de protección, exceptuando los dos programas que actualmente están a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Anualmente, el Estado colombiano gasta alrededor de 400.000 millones de pesos en protección material a personas pertenecientes a las 43 poblaciones existentes, solo el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia gastó en el año 2010 \$144.208.326 millones en la protección de 8 poblaciones vulnerables. (...) Con la unificación de los programas de protección, el Estado busca optimizar los recursos que actualmente se reparten entre diferentes instituciones, el mejoramiento en la calidad de la protección, mayor celeridad y eficiencia en la realización de los Estudios de Nivel de Riesgo” (Ministerio, 2011: 163).

Contexto de surgimiento

Jaime Prieto, actual coordinador del área de sociedad civil de la USAID, se explayó en lo que fue la genealogía del programa de protección, remontándose a un contexto que abarca el surgimiento no solo del Programa de Periodistas sino también el de alguno de los otros programas que funcionaron como antecedente y referencia a la conformación del programa bajo análisis: “El contexto era un contexto de una enorme violencia, más aguda que la actual, que afectaba, en ese momento, a defensores de derechos humanos y líderes sindicales y también otros liderazgos. Además eran movimientos que tenían más fuerza para movilizarse y atraer la atención internacional. Sobre todo

para abrir debates con el Gobierno nacional. El movimiento de derechos humanos, en general, fue muy activo en buscar con las autoridades una forma de proteger. Y, paso a paso, se fue pasando de una exigencia básica a exigencias más puntuales sobre cómo proteger...(…)Un poco la idea era de que no hay que atacar solo los síntomas sino las causas: paramilitarismo, ilegitimidad a través de declaraciones por parte de funcionarios a defensores, y crear un clima político favorable para que haya menos estigmatización. Porque las estigmatizaciones públicas se convirtieron en un acicate a las labores de amenazas y ataques físicos” (Prieto e, 2011).

María Teresa Ronderos, actual Directora de Verdad Abierta y protagonista del grupo que promovió la adopción de un programa de protección de periodistas relata: “... un grupo de nosotros estaba muy preocupado por la situación de periodistas, venía subiendo el número de periodistas asesinados, el número de amenazas (...) yo le pedí una cita al Presidente Pastrana y logramos que recibiera a un grupo de periodistas, de la FLIP y planteamos la necesidad de proteger al grupo como población vulnerable y Pastrana no tuvo ninguna resistencia y con una facilidad enorme su asistente se sentó con nosotros y dijo a ver redactemos, y nos sentamos ahí un ratito y lo redactamos ahí a cuatro manos y muy rápidamente se dictó el decreto y empezó a funcionar.” (Ronderos e, 2011)

A la acción de las organizaciones de la sociedad civil y víctimas del contexto de violencia que se vivía en el país, debe sumarse la acción de organismos gubernamentales a nivel internacional como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Un funcionario de Naciones Unidas expresó que: “La CIDH urge a los Estados a adoptar las medidas necesarias en concertación con el beneficiario para proteger su vida y su integridad, de acuerdo a procedimientos internos. Y el Estado colombiano decidió que sea a través del programa de protección. Entonces el programa tiene un capítulo para distintos grupos de población, entre ellos periodistas, otro para sindicalistas, defensores, otro específicamente para cautelares” (FNI e, 2011). También este aspecto va a signar la suerte del programa, en tanto el Estado colombiano, como veremos más adelante, ha venido realizando acciones para revertir el contexto de impunidad en relación a los crímenes contra el ejercicio de la libertad de expresión con la mirada puesta en Washington.

Los agentes del programa del Ministerio entrevistados en el trabajo de campo coinciden en la descripción del contexto en el que surgió el programa: “...los inicios de los programas se han dado por cuestiones coyunturales, acciones contra personas pertenecientes a grupos vulnerables. En el año 2000, cuando hay un alto índice de hechos de los que son víctimas los periodistas, se empieza a hablar de un programa de protección de periodistas. Todos los programas nacen un poco de esto, de una situación de vulneración, un poco repetida, de los derechos a la vida, la libertad, de las personas.” (Ministerio e, 2011)

La presión de estos organismos explica un poco la urgencia, el modo casi espasmódico en el que responde el Estado: “Infortunadamente, los programas de protección no han sido el resultado de un estudio cuidadoso sobre las causas de las amenazas y riesgos de las personas y poblaciones a proteger y sobre los perfiles de los victimarios, así como

de las medidas idóneas y eficaces para su protección. Estos programas han obedecido a situaciones de carácter coyuntural y político.” (Procuraduría, 2011:1). El contexto de surgimiento explica lo que probablemente sea el mayor problema del programa: su carácter de una acción extraordinaria destinada a revertir el estado de amenaza. Uno de los principales legados de su contexto de surgimiento es la dificultad que tiene el programa para trascender su carácter de responder frente a la demanda y avanzar en el diseño de políticas de prevención efectiva en base a la información que se ha ido recogiendo en las más de 10 años de programa: “...se crea el CRER como medida de emergencia para evitar que las consecuencias sean mayores. Se entiende que el Estado tiene que ir generando las condiciones para que, con el tiempo, el CRER deje de existir. Se supone que el CRER es algo del momento, de emergencia” (Morales e, 2011).

Ahora bien, un aspecto en el que se refleja el contexto en el cual emerge el programa, es el énfasis en la protección y no en la investigación. En la investigación que hemos desarrollado hemos analizado los organismos, agencias, programas que apuntan a proteger periodistas y/o investigar crímenes contra la prensa. En el caso colombiano, la necesidad imperiosa de revertir el preocupante índice de violencia –no sólo contra la prensa, sino contra otros grupos poblacionales y la sociedad en general- se ha llevado adelante mediante la implementación de medidas de protección. El contexto parece explicarlo todo: “...nosotros hablamos de protección porque en ese momento era lo más urgente” (Ronderos e, 2011). Andrés Morales de la FLIP coincide: “...en el momento en que se crea el programa, hay que crear un programa de emergencia para que dejen de matar periodistas. Desafortunadamente, no se vio como parte esencial detectar quiénes los estaban matando. Eso no fue tenido en cuenta aunque la Fiscalía fue pensada como parte del Comité. Pero ante todo, el programa es más una reacción coyuntural en un momento determinado. (...) En ese momento se invierte en un mecanismo para dar protección.” (Morales e, 2011)

Quizás, el énfasis en la protección explique también las dificultades que se encuentran en un aspecto que analizaremos luego, la coordinación inter-institucional. Colombia presenta un ordenamiento institucional prolijo y sofisticado en donde la división de poderes y la asignación de responsabilidades marca la agenda de las organizaciones públicas. En este contexto de compartimientos que pueden considerarse estancos, el énfasis en la protección de periodistas puede explicar las dificultades de articulación con instancias judiciales de investigación.

Tipo de legislación que crea el programa

En el párrafo anterior analizamos el contexto y marco institucional en el que se inserta el Programa de Protección de Periodistas. Si bien la propia Constitución Política y la Ley 199 puede considerarse como marco normativo del programa, es el Decreto 1592/2000 el que crea el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales “...que en el ejercicio de su actividad profesional asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario y que, por tal circunstancia, se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado que padece el país.” (Art 1).

Posición del programa dentro del organigrama

El Programa de Protección de Periodistas y Comunicadores Sociales está a cargo de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior (Art 1, Decreto 1592/2000). Más allá de la ubicación del Programa, hace falta considerar el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, encargado de establecer los niveles de riesgo de cada uno de los casos presentados. En una primera instancia, y a partir de lo reglamentado por el Decreto 1592/2000, el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos establecido exclusivamente para el Programa se constituyó como una entidad inter-departamental integrada por: el Viceministro del Interior -o su delegado-, el Director General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, un delegado del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) (Art. 2, Decreto 1592/2000). Además, a esta composición se sumaba la participación en las reuniones los delegados de la Vicepresidencia y la Policía Nacional en carácter de invitados especiales con voz y voto; y los delegados de las asociaciones de periodistas que designa el Ministerio del Interior (Art. 2, Decreto 1592/2000). Para la coordinación de las actividades, el Comité contaba con una Secretaría Ejecutiva ejercida por el Coordinador del Área de Protección de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, encargada de convocar a las reuniones quincenales.

El Decreto 2788/2003 cambió este diseño y unificó los comités de evaluación de riesgo de todos los programas de protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia. Es en este acto que se crea el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección (CRER). El CRER se conforma con la participación del Viceministro del Interior -o su delegado-, el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia -o su delegado-, el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario -o su delegado-, el Director del DAS -o su delegado- de la Dirección de Protección, el Director General de la Policía Nacional -o su delegado- para los Derechos Humanos, el Gerente de la Red de Solidaridad Social -o su delegado. A las reuniones se le suma la participación de representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y cuatro (4) representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia como invitados especiales y permanentes (Artículo 1, Decreto 2788).

Luego, el Decreto 1740 de 2010 modifica esta composición: “El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia estará integrado de la siguiente forma:

1. El Ministro del Interior y de Justicia, quien lo presidirá.
2. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
3. El Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

4. El Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.
 5. El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional.
 6. El Coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional.
- Parágrafo 1. El Ministro del Interior y de Justicia podrá delegar su participación en el Viceministro del Interior.
- Las delegaciones que eventualmente llegaren a realizar los demás miembros del CRER deberán constar por escrito y recaer en funcionarios del nivel directivo.
- Parágrafo 2. Invitados especiales al CRER. Concurrirán al Comité, sólo con derecho a voz, representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.
- Así mismo, participarán como invitados especiales el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos o su delegado, y cuatro (4) representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.
- En las sesiones del CRER donde se traten casos relativos a la población en situación de desplazamiento, participará, como invitado especial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o su delegado.
- Así mismo, se podrán invitar delegados de entidades de carácter público o privado cuando se presenten casos relacionados con sus competencias.
- Parágrafo 3. Teniendo en cuenta sus competencias constitucionales y legales, cada uno de los integrantes responderá por sus acciones y omisiones en el marco de las funciones del Comité.
- Parágrafo 4. Los representantes de la población objeto ante el Comité, asistirán únicamente a las sesiones en que se analicen temas relacionados con la población objeto que representan. En una misma sesión se podrán tratar asuntos que afecten a varias poblaciones objeto, caso en el cual el Comité sesionará con la participación de los representantes de tales poblaciones” (Decreto 1740, artículo 7).

De acuerdo a Morales, la composición del Comité ha terminado desarrollando dos inconvenientes: por un lado, la participación de los funcionarios de primera línea y, por el otro, la rotación de los funcionarios de segunda línea: “El CRER está compuesto por el viceministro. Gravísimo problema. Acá se ven temas técnicos y uno de los errores es que el decreto no le delegó a nadie más. Los CRER se hacen dependiendo de la agenda del viceministro que tiene muchísimos otros temas y no puede tener ninguna incidencia. El gran problema es que en las demás instituciones es muy rotativo el funcionario que va. El problema es que se volvió muy casuístico. Se ven los casos de esa semana pero no los anteriores. Para empezar hay muchos en que las medidas ni siquiera se aplicaron.” (Morales e, 2011)

Uno de los aspectos que hacen más particular y festejado al Programa de Protección de Periodistas colombiano es la participación de la sociedad civil en el CRER. La sociedad civil encontró en la administración de Samper un espacio de interlocución sistemático en los CRER, algo que fue luego continuado por la administración de Pastrana: “Creo que el primer bonus de este programa es la participación que tuvo la sociedad civil, a través

de las agremiaciones de periodistas, durante el gobierno de Pastrana. Eso ayudó a que las organizaciones se empoderaran y ayudaron a crear el programa. Eso lo diferencia de otros programas. Nos sentimos como creadores del programa y eso nos da mucha legitimidad a la hora de criticarlo, reconocerlo o discutir sobre él. El programa se crea a principios del año 2000, con activa participación nuestra. En el caso de periodistas hay cuatro agremiaciones de periodistas, no de periodistas pero que trabajan temas de libertad de expresión. Esas organizaciones delegaron la vocería en la FLIP en todo lo relacionado a la protección” (Ronderos e, 2011).

De acuerdo al Informe de Evaluación del Programa de Protección de Testigos del Ministerio del Interior, la participación de la sociedad civil tuvo desde el principio un rol clave no sólo para la legitimidad del mecanismo sino también para su funcionamiento: “La voluntad (política) expresada desde un principio fue que estos comités no se convirtieran en un espacio más de concertación sino que tuvieran, además, la capacidad de concretar la protección demandada. Es así como los delegados de los diferentes sectores de la población amparada presentan y estudian los casos, verifican la veracidad de la información, sugieren y aprueban las medidas de protección, asumiendo funciones conjuntas con los agentes del Estado. Juegan un papel esencial en la verificación de la veracidad de la información y, en última instancia, son quienes determinan quién es población objeto y quién no, quienes pueden acceder a la calidad de beneficiarios y en qué condiciones. Esta forma de participación permite, en principio, una colaboración más estrecha entre los diferentes actores del programa, agilizando los trámites y garantizando la calidad de la información sobre los casos” (Informe de evaluación, 2002:9). Morales argumenta en la misma línea y da cuenta de las actividades que desarrollan en el programa: “Nosotros documentamos todos los casos de agresiones, amenazas a periodistas, lo presentamos ante el programa, solicitamos protección y el programa y CRER deciden qué medidas de protección se otorgan” (Morales e, 2011).

La participación de las organizaciones no gubernamentales en un programa estatal supone por un lado, superar prejuicios, pero también avanzar en un involucramiento crítico. Realizar actividades de seguimiento de un programa siendo parte de él exige a las organizaciones perfeccionar sus *skills* analíticos, desarrollar cierto *ownership* del espacio pero manteniendo la distancia suficiente como para conservar la mirada crítica. Al respecto, Ronderos afirma “Colombia ha aprendido a entender el juego de las organizaciones y el juego del gobierno. Hubo un aprendizaje muy grande en el trabajar colaborativamente” (Ronderos e, 2011). Jaime Prieto coincide: “...más allá de la buena o mala participación de los representantes, el gobierno se ha mantenido prudente en la idea de no cooptar. El Gobierno ha respetado, en general, la condición de representantes que tienen las personas que están allí sin que se haya involucrado en cooptar. Eso me parece que ha legitimado el procedimiento de los CRER en cuanto a que la voz de las organizaciones es una voz independiente” (Prieto e, 2011).

El informe del Programa Somos Defensores da cuenta de un pequeño cambio que opera en la actuación de las organizaciones durante la administración Pastrana y frente a la ausencia de instancias de diálogo político que había instaurado Samper, “...las organizaciones acudieron cada vez más a la solicitud de medidas cautelares y

provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y, una vez concedidas por esos órganos, requirieron la generación de escenarios para la concertación de las medidas a ser adoptadas, con la participación de las personas protegidas y de representantes de las organizaciones peticionarias” (Programa somos defensores, 2008).

Atribuciones y mandatos

De acuerdo al Decreto 2788, el CRER posee las siguientes atribuciones:

- “1. Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité. Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto de los Programas de Protección y el reglamento aplicable.
2. Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.
3. Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes.
4. Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.
5. Darse su propio reglamento.
6. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto” (Art 2, 2788).

En este marco y para cumplir con su misión institucional, el programa desarrolla los estudios de riesgo para determinar si una persona –en el caso del programa de periodistas, un periodista o un comunicador social- califica para la obtención de una medida de protección. El procedimiento del estudio de riesgo podría ser descrito de la siguiente manera:

- 1 . Cuando la persona llega a la oficina se orienta, se entrevista, se le informa del procedimiento y se le explica qué documentos debe anexar.
- 2 . Radican la solicitud y la persona de correspondencia la entrega al profesional encargado, de acuerdo con las organizaciones y/o departamentos asignados, esto se demora al menos dos días, según lo afirman los funcionarios en la encuesta correspondiente.
- 3 . El profesional encargado la lee, la revisa, analiza los documentos, hace las llamadas de verificación correspondientes.
- 4 . Las solicitudes que carecen de documentación o están incompletas se remiten al peticionario para que sean subsanadas.
- 5 . Si de lo analizado se concluye que no es población objeto, se le responde y se remite copia de su petición a Policía, Fiscalía, Red de Solidaridad u otra entidad de acuerdo con su competencia: sin embargo se le informa que hay posibilidad de interponer recurso.
- 6 . Si es población objeto se llena el formato para llevarlo a los CRER, se archiva en una carpeta y se incluye en la agenda para la siguiente reunión del Comité.

- 7 . Paralelo a lo anterior se solicita una acción preventiva a la Policía y de acuerdo con la medida solicitada se pide al DAS y/o a la Policía Nacional la realización del estudio técnico de nivel de riesgo, previo, en lo posible, la entrevista personal con el peticionario y la constatación de la relación causal entre la amenaza y el riesgo.
- 8 . Con base en estos datos se elabora la hoja resumen del peticionario. De ameritar la presentación del caso al CRER se incluye en el acta para su estudio. Tiempo: cada caso, en atención a su complejidad, puede exigir de uno a varios días.
- 9 . Se presenta el caso en el CRER.
- 10 . El mismo día o al día siguiente se le notifica al interesado sobre la decisión adoptada
- 11 . Se comunica al área administrativa para la implementación de las medidas aprobadas.

(Informe Evaluador, 2002)

En la entrevista, los funcionarios del Ministerio de Interior dieron cuenta de los estudios de riesgo de la siguiente manera: “El estudio de nivel de riesgo es un ejercicio técnico que conlleva muchos elementos. La parte inicial es la entrevista que le hacen a la persona. Siempre que van a hacer un estudio (los funcionarios) se sientan con la persona y le preguntan cuáles son las situaciones de riesgo, qué le ha pasado. Documentan todo lo que tiene que ver con la situación de amenaza. De acuerdo a lo que la persona informa, ellos hacen labores de campo (...) Se pueden hacer verificaciones adicionales. Todo ese tipo de tareas, adicionalmente, si dicen en el momento en que pasó tal cosa, ellos van y confirman con la policía. Adicionalmente, hacen una verificación con la fiscalía: qué pasó con la investigación, hubo mérito o no. El estudio de riesgo se nutre de la información que da la persona a la que se hace la entrevista. (...) Luego, la adopción de medidas urgentes se da cuando se presume riesgo inminente. Ahí el Ministerio del Interior puede tomar medidas urgentes. Por ejemplo, si alguien dice que lo acaban de amenazar, antes del estudio de riesgo, se lo saca de la zona, le damos asistencia de reubicación. Por medio del estudio de riesgo, las medidas se rectifican, se amplían” (Ministerio e, 2011).

Siguiendo el informe del Ministerio, las medidas que aplica el programa pueden ser preventivas y/o de protección: “Las primeras, se recomiendan en general a toda la población objeto del Programa, y se traducen en la realización del Curso de Autoprotección y Autoseguridad, Rondas de la Policía Nacional y la difusión del Instructivo de Medidas Preventivas. Entre las medidas físicas de protección, se encuentran los medios de movilización, tales como: tiquetes aéreos nacionales e internacionales, apoyo de reubicación temporal, apoyo de trasteo, esquemas de protección, medios de comunicación, chalecos antibalas, blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad” (Ministerio, 2011: 160).

Las medidas de protección pueden ser *blandas*, es decir, medidas como la provisión de chalecos antibalas o el blindaje de sedes, que no requiere la intervención de personal

armado sino que se refuerzan las condiciones de seguridad en las que opera el beneficiario de la medida en las instalaciones en las que vive o se desempeña y en los medios de transporte y comunicación que utiliza para disminuir la vulnerabilidad de las personas amenazadas. Las medidas también pueden ser *duras*, casos en los cuales se requiere la intervención de personal escolta armado y dotado con medios de transporte y comunicación. En casos extremos se puede otorgar medidas de apoyo, que apuntan a acompañar y hacer posible la decisión del beneficiario de abandonar el lugar de riesgo (Informe Evaluador, 2002:79).

Existencia de organizaciones “rivales”

El Programa de Protección de Periodistas y su CRER funciona en un entramado institucional en el que otras organizaciones desarrollan actividades similares o extremadamente relacionadas. En la sección que sigue analizaremos si esta similitud de funciones genera sinergias positivas o por el contrario obstaculiza el cumplimiento de misiones institucionales.

Como dijimos al inicio de este análisis, la Ley 418 de 1997 le otorga al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la República la responsabilidad de cumplir con la obligación constitucional de proteger a las personas. Pues bien, mientras que el Ministerio del Interior, en virtud de su ley 199 crea los programas de protección, la Fiscalía avanza en la creación de una Unidad de Derechos Humanos “Colombia tiene una Unidad de Derechos Humanos en la Fiscalía, una unidad especializada. Dentro de esa unidad se creó una subunidad, algo informal en términos jurídicos, no está del todo establecida pero hay un fiscal encargado de investigar algunos crímenes contra periodistas” (Morales e, 2011). En efecto, y de acuerdo al informe de gestión de la Fiscalía, de los 102 fiscales que operan en la Unidad de Derechos Humanos, un fiscal se encuentra asignado a la resolución de los crímenes contra los periodistas.

También en la órbita de la Fiscalía General se encuentra el Programa de Protección de Testigos, que puede funcionar, eventualmente, como otra organización rival del programa. La Fiscalía cuenta con la función de “Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso” (CP art. 250) y es en virtud de esta obligación que en 1992 se creó el programa de protección que tiene jurisdicción nacional. Al parecer la población objeto de este programa no ha quedado claramente establecida: “Entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía se han realizado varias reuniones a fin de definir las competencias de los respectivos programas en materia de protección a testigos. Hasta el día de hoy no se ha podido delimitar con claridad la población objeto de cada uno de ellos aunque debe tenerse en cuenta que uno de los criterios del Programa de la Fiscalía es que el testigo amparado por él contribuya de manera efectiva en el proceso penal” (Informe Evaluador, 2002:16). Según María Clara Galvis, una de las entrevistadas en el trabajo de campo, el Programa de Protección de Testigos “...es una cosa mucho más exigente. Si estás en una situación de amenazas y la Fiscalía te toma como parte de ese programa, realmente, te protege, te saca. Es mucho más exigente. Realmente protege pero sí, implica que la gente lo asume cuando está en una situación muy riesgosa porque desapareces de tu entorno y de tu mundo” (Galvis e, 2011).

Otro espacio que aparece eventualmente como de competencia es la mesa de concertación que desarrolló la Cancillería: “La Cancillería creó mesas de concertación,

como un CRER que se dedica a ver como el Estado protege a los beneficiarios. Lo que hemos detectado es que no existe complementariedad. Lo que pasa es que la Cancillería responde a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como para decirle que estamos haciendo cosas. Pero la Cancillería no toma medidas de protección. No se complementa, son de naturaleza diferente” (Morales e, 2011). En este espacio, la Fiscalía General informa a Cancillería los avances en la investigación para que ésta responda las demandas del sistema interamericano. Así se refiere la Fiscalía sobre esta tarea en su informe de gestión: “Un frente de trabajo de gran importancia es el de las investigaciones por hechos por los cuales el Estado está demandando ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esfuerzo en el cual ha sido necesario la coordinación con dependencias como la Dirección Nacional de Fiscalías, la Dirección de Asuntos Internacionales, y otras Unidades de Fiscalía como la Unidad de Justicia y Paz y también con la Oficina de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes del Proceso Penal” (Informe de gestión, 2009: 134).

También se encuentra el Sistema de Alertas Tempranas, constituido por una red de organizaciones que funcionan en coordinación de la Defensoría del Pueblo para prevenir violaciones a los derechos humanos. De acuerdo al informe evaluatorio: “... esta institución comunica a las autoridades competentes la información pertinente a efectos de obtener su intervención antes de que se produzcan los hechos. El Ministerio del Interior y la Defensoría comparten proyectos dirigidos a la protección de comunidades en situación de alto riesgo, fruto de los cuales se han creado varias comisiones territoriales. La Directora de la Dirección Nacional de Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo comunicó a este equipo que la comunicación entre las dos instituciones es bastante pobre y que ella ni siquiera conoce el funcionamiento interno de los programas del Ministerio del Interior a pesar de haber pedido información sobre ese aspecto, a efectos de remitir los casos pertinentes. Otros Defensores consultados al respecto durante las visitas terreno manifestaron, igualmente, su desconocimiento acerca de los procedimientos y condiciones de los programas del Ministerio” (Informe Evaluador, 2002).

Capacidad organizacional

Presupuesto

Los recursos para el funcionamiento del Programa de Protección de Periodistas son establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Art 4, Decreto 1592/2000). El total de los programas de protección ejecutaron de agosto de 2010 a junio de 2011, \$111,895,149, de los cuales se ejecutaron 4,617,791 en el programa de protección de periodistas (Ministerio, 2011). Los entrevistados coinciden en que los recursos del programa, si bien se ajustan exclusivamente en relación a la demanda de protección, son suficientes. En la entrevista, el Ministerio evalúa la partida presupuestaria asignada a sus funciones: “Yo creo que es un proceso permanente, siempre se está buscando la manera de hacer todo más efectivo. Cómo dar respuestas más cortas a los requerimientos, todas cosas que hemos venido pensando permanentemente, cada reunión del CRER es un aprendizaje. Presupuestalmente nunca hubo un ‘se nos acabó la plata’...(...)...Sí, en 2009 nos quedamos sin presupuesto cuatro meses, sin pagar a las personas que estuvieron con contrato. Las medidas aprobadas dos meses atrás no se

podieron implementar hasta después. Ahí hubo un disparo en todo lo que tiene que ver con protección porque siempre se tienen previsiones holgadas. Pero esa vez se desbordó. Yo creería que es importante el refuerzo de la cuestión presupuestaria en el cuello de botella que son los estudios de riesgo. Creo que esa es la falencia más notable del programa. Porque sí, un estudio puede salir en dos, tres meses pero también es la oportunidad. No son con la celeridad que se necesita y más estando la vida de las personas en juego, puede ser definitivo” (Ministerio e, 2011). Otro de los entrevistados afirma: “El programa no tiene problemas de recursos. Yo creo que tiene problemas de gente el Ministerio del Interior. Ellos son una secretaría técnica. No tienen cierta información porque no tienen a alguien que pueda sentarse y bajar la información. Pero de plata no tienen. Pero me parece que se debería establecer una proporción entre la plata que están metiendo y el número de beneficiarios.” (Castillo e, 2011)

En efecto, las críticas al aspecto presupuestario se vinculan con la eficiencia y efectividad de los recursos aplicados al programa: “La política de DDHH del Ministerio gira alrededor del CRER. El ministerio invierte como 64 millones de dólares. El problema, a nuestro juicio, es que se han enfocado demasiados recursos para la protección física de personas vulnerables. Se invierte mucho en escoltas, armas, carros blindados. Pero hace falta que se invierta en investigación” (Morales e, 2011). Prieto señala otras dificultades: “Cada vez atiendes más y con menor calidad. Ya en 2003 hicimos una evaluación y las medidas ya no tienen la eficacia que tenían... (...)...yo creo que podría dedicarse menos. Si el gobierno generara un ambiente propicio para la labor de los sindicalistas, defensores, etc., si realizara trabajo preventivo, en lo local, por ejemplo. Si el gobierno pusiera mucha más atención a los factores de riesgo no necesita poner persona a persona. Es probable que eso valga menos” (Prieto e, 2011).

Dos de los entrevistados coinciden en la importancia de contar con financiamiento propio del programa: “...el programa se financiaba con fondos de la cooperación americana, un 90 % y ahora se financia enteramente con fondos del Estado colombiano” (FNI e, 2011); “Digamos, USAID empezó a apoyar el programa en 2001. En los cuatro primeros años se hizo con presupuesto nacional. En el 98 el presupuesto era de 250 mil usd. Hoy ese programa vale 70 millones de dólares” (Prieto e, 2011).

Staff

De acuerdo al informe evaluador: “Las personas al servicio de los programas de protección de la Dirección General Para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior han sido seleccionadas con base en el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto 861 de mayo 11 de 2000, norma que establece unos requisitos generales para las diferentes jerarquías de funcionarios públicos, esta norma no señala exigencias específicas para seleccionar personas que van a asumir responsabilidades relacionadas con la protección de personas amenazadas en el marco de la promoción y protección de los DDHH y el cumplimiento del DIH” (Informe Evaluador, 2002:31).

En relación a la *expertise* del staff de los programas de protección, el informe evaluador se expidió de manera contundente: “En su gran mayoría, los funcionarios del Grupo de Protección no tienen una formación específica en materia de derechos humanos

(...) como tampoco poseen una experiencia profesional importante relacionada con la atención a un público en situación de riesgo, lo que parece generar inseguridad en el desempeño de sus funciones. La excesiva carga de trabajo y la ausencia de procedimientos claros y precisos no colabora para crear un marco laboral que permita el desarrollo de criterios objetivos, basados en conocimientos sólidos del contexto, del marco jurídico y de los beneficiarios. Por otra parte, no existen programas de capacitación oficiales a efectos de mejorar los conocimientos de los funcionarios en los ámbitos antes citados. De lo antedicho resulta que, muchas veces, estos funcionarios consideran que los solicitantes y beneficiarios de protección no tienen méritos para obtener las medidas requeridas por el hecho de no ceñirse a determinadas normas de conducta” (Informe Evaluador, 2002:122).

Diferenciación política/independencia

Por las características de la conformación del CRER, que se constituye como un espacio de coordinación inter-institucional con funcionarios que ya se encuentran en tareas pre-existentes, no se aplica la calificación de la diferenciación política de las autoridades que componen el programa. Es decir, no corresponde evaluar estos aspectos cuando –por mandato organizacional- los que componen el Comité son funcionarios como el Viceministro del Interior o el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. El objetivo del legislador no ha sido blindar al organismo de influencia política sino involucrar a la alta plana del Poder Ejecutivo para que lidere los esfuerzos para proteger a comunidades específicas de toda agresión.

3. Variable dependiente: desempeño del Programa de Protección de Periodistas

En términos cuantitativos, y evaluando las cifras vinculadas a los asesinatos, desde la instauración del Programa de Protección se ha registrado un **descenso en las víctimas mortales** de los crímenes contra la prensa. Los datos no resultan alentadores si consideramos las cifras vinculadas al conjunto de crímenes contra la prensa: si los asesinatos han retrocedido, las amenazas y otras agresiones se han mantenido estables, al menos en el período analizado por la FLIP. Tampoco resulta alentador la tasa de resolución de los asesinatos y la impunidad resultante: “Los casos de impunidad en casos de periodistas no son excepcionales, son parte de la problemática general de índices de impunidad. Desde el 77 se han registrado 138 casos de asesinatos a periodistas por razones del oficio. De estos 138 casos, sólo ha habido cinco condenas de autores intelectuales” (Morales e, 2011).

Al momento de cerrar el presente informe, el Ministerio del Interior (2011) reportaba que los programas de protección contaban con un total de 5395 beneficiarios; tan solo 60 de ellos, periodistas. Estos 60 periodistas han recibido un total de 115 medidas de protección, entre las que encontramos acciones de apoyo en reubicación temporal (20), apoyo de transporte (5), pasajes aéreos (70), chalecos antibalas (6), telefonía avatel (9) y celular (5) (Ministerio, 2011). De acuerdo a información provista por la FLIP, de 2000 a septiembre de 2011, el Comité había atendido 1301 casos de pedidos

de protección¹⁴. Si analizamos la progresión de los casos que llegaron al comité, se observa la siguiente tendencia:

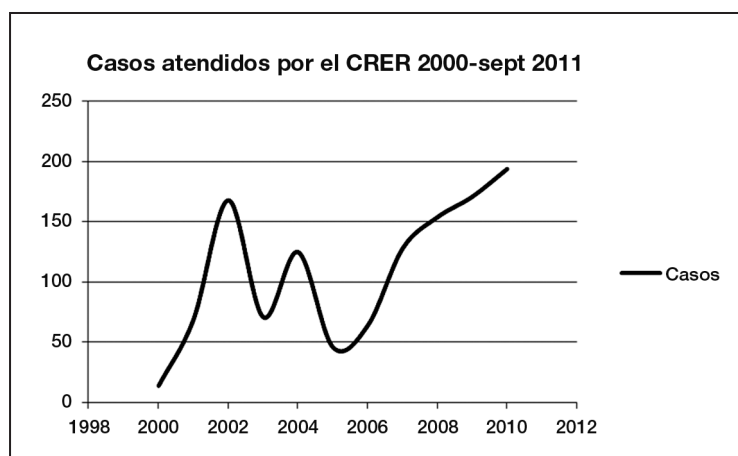


Gráfico propio realizado en base a información proporcionada por la FLIP

Ahora bien, cómo debemos interpretar estos datos? El hecho que haya más casos que llegan al comité, significa que la situación de agresión a los periodistas ha aumentado? O significa que el programa resulta cada vez más confiable como instancia de protección y entonces las víctimas encuentran más incentivos para solicitar ayuda? Recordemos que, como decíamos al inicio del presente informe, se ha registrado un descenso en el número de asesinatos y también en el número de agresiones. Esto pareciera decir, a primera vista, que el programa es exitoso. Pero cómo debemos interpretar el aumento de los casos atendidos? Cómo debemos interpretar que de los 1301 pedidos de protección sólo haya 60 periodistas beneficiarios de medidas de protección? Pasemos a lecturas más cualitativas para tratar de dar contexto a estas preguntas.

En términos generales, todos los entrevistados coinciden en reconocer la **importancia de la existencia del programa**: “que exista un programa de protección para grupos de población en situación de riesgo es importante en términos de reconocimiento de la realidad, está muy bien en términos de respuesta política. Yo creo que gracias al programa se han salvado vidas. No solo por la protección física sino porque muchas de esas amenazas provienen de agentes del Estado, una vez que se denuncia, muchos se echan para atrás” (FNI e, 2011). Prieto coincide: “Creo que un acierto ha sido el hecho de que el Gobierno (o los gobiernos), han aceptado, más o menos de buena gana, que la protección a este tipo de personas, que no son altos dignatarios, cuyas realidades son difíciles de conocer y comprender por parte de las autoridades” (Prieto e, 2011)

Mucho más han abundado los entrevistados en las críticas. Probablemente, todas ellas se derivan del *policy legacy* del contexto de creación del programa, la necesidad de atender a la alarmante situación de amenaza a la libertad de expresión. Un primer aspecto

14. Hace falta aclarar que los casos no se corresponden necesariamente con cantidad de personas solicitando protección. Puede haber varios casos que correspondan a una misma persona.

sobre el que se refleja esta situación es la **inexistencia de una política de prevención** que pueda complementar o articularse con la estrategia de protección que implementa el programa. Uno de los entrevistados coincide con la opinión de los beneficiarios: “El programa tenía originalmente dos propósitos, no solo brindar protección sino también actuar preventivamente. Y esto nunca lo cumplió” (FNI e, 2011).

Consultados sobre el tema, los agentes del Ministerio responden: “Junto con organizaciones de periodistas hemos hecho trabajo de prevención y cuestiones vinculadas a censura, para que ellos adopten medidas de autoprotección. Se han hecho talleres en ese sentido. Estamos en proceso mirando de dónde viene la mayoría de las solicitudes. Pero el tema es cómo construimos, cómo está el tema de los periodistas en Arauca, una zona difícil. Uno de los temas importantes de la política de derechos humanos del Gobierno es el tema de prevención y para eso estamos haciendo un trabajo territorial en términos de zonas de riesgo por departamentos. Aquí tenemos un riesgo para periodistas, de comunidades indígenas, etc. Eso complementa políticas generales de derechos humanos y de protección contra la guerrilla” (Ministerio e, 2011).

Otro punto que ha sido señalado como una pata floja del programa, es la **falta de voluntad política** para demostrar que a las más altas autoridades le interesa erradicar el fenómeno de la violencia contra los periodistas: “...si el Ministerio del Interior mandara un oficio a las autoridades locales que se sabe han tenido responsabilidad en las amenazas a periodistas eso podría tener un efecto disuasivo. Falta voluntad política para generar una disciplina de respeto a la libertad de expresión en todos los ámbitos de gobierno. Cuando algo similar a esto se hizo, tuvo buenos resultados, como en el 2008 cuando Uribe se puso como objetivo desterrar los crímenes contra periodistas. Ese año no hubo ni un asesinato. Es posible revertir la situación y la voluntad política es importante para hacerlo” (Ronderos e, 2011). Resulta al menos llamativo encontrar una referencia a la importancia de la voluntad política para revertir la situación de impunidad en los crímenes contra la libertad de expresión, en tanto la gestión de Uribe fue altamente criticada, tanto localmente como internacionalmente, en relación al respeto de la libertad de expresión (RELE, 2006). En un sentido similar opina Jaime Prieto, que identifica la falta de una política nacional que “baje” al ámbito local de manera uniforme: “...el Ministerio del Interior descuidó el nivel de alta gestión política. Hacía falta generar la disposición de algunos gobernadores diciendo venga aquí, generamos un ambiente, hagamos aquí CRERs locales. Yo tengo problemas en decir que hay que hacer algo descentralizado porque creo que hay cosas en las regiones que no se han resuelto. La influencia sobre fiscales, y la sólida relación de subordinación respecto del funcionario gubernamental lo hace poco aconsejable. Sin embargo, pudo haber y hoy hay cada vez más para que gradualmente se empiece a descentralizar la protección sin abandonar esa responsabilidad. Tomando más en cuenta las autoridades locales y que haya ambientes más favorables para la protección”. (Prieto e, 2011)

Algunos entrevistados coinciden en señalar que el programa pasó por cierto proceso de **burocratización** que lo volvió lento y poco ágil: “...el programa se burocratizó, en algunos casos el tiempo que transcurre entre el pedido de protección el estudio de riesgo y la medida de protección es muy grande o en otros casos se colocaba una protección

mientras se evaluaba el riesgo lo que funcionara como una excusa, un incentivo para demorar aún más el estudio de riesgo.” (Ronderos e, 2011). María Clara Galvis coincide con Ronderos y agrega: “...es que ha pasado lo que pasa con muchas cosas en Colombia y es que tiene una gran fortaleza para diseñar estructuras que no funcionan. Tú lo ves y está perfectamente articulado, tiene organigrama. Pero, ¿qué pasa? Se ha entrapado en el funcionamiento lento de las instituciones burocráticas. Porque, un poco, cuando algo se usa tanto se desgasta. Como que la primera vez que hay una persona amenazada todo el mundo corre pero ahora con 120 medidas cautelares se ven como una más. No solo se institucionalizó, sino que se burocratizó” (Galvis e, 2011).

Otros entrevistados señalan el carácter discriminatorio de los programas. En un contexto en donde la inseguridad la padecen algunas poblaciones específicas pero no sólo ellas sino la sociedad en su conjunto: ¿hasta qué punto se legitima la focalización de la protección? ¿La constitución de los programas permite implementar de manera más cabal la exigencia constitucional de proteger a quienes habitan el suelo colombiano? Al respecto opina uno de los entrevistados: “A veces puede sonar a discriminatorio, la gente tiene en parte razón, en este país pasan tantas cosas todos los días, por qué no se protege a otros grupos” (FNI e, 2011).

Uno de los aspectos nodales de las críticas al programa es la deficiencia a nivel de **coordinación inter-institucional** con las organizaciones que identificamos como eventualmente rivales al programa. Si bien el hecho de ser una instancia inter-institucional le permite alimentarse de diferentes fuentes y recursos para el desarrollo de su misión y la participación de las organizaciones de la sociedad civil le otorgan gran legitimidad al espacio, el hecho de que el Comité se encuentre compuesto por un conglomerado de agentes e instituciones con misiones y objetivos diferentes parece incidir, a veces negativamente, en los resultados obtenidos por el programa.

El informe evaluador es contundente en este sentido: “El Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la República comparten obligaciones semejantes en cuanto a la elaboración de políticas y coordinación de las actividades de los organismos encargados de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, sin que los límites entre las competencias de uno y otra estén claramente establecidos. Esto conlleva a diluir la responsabilidad del gobierno y contribuye a la ausencia de seguimiento y control en la aplicación de las políticas decididas. La actividad de los numerosos comités, comisiones y programas creados, adscritos a una u otra entidad, ilustran claramente este fenómeno: con objetivos análogos e integradas de manera similar, ellos adolecen de falta de continuidad en su funcionamiento y ausencia de seguimiento, aplicación y control de lo que allí se concierta. Ellos demandan una gran disponibilidad de los funcionarios de gobierno por la multiplicación de reuniones y desplazamientos, pero no cuentan con mecanismos efectivos y eficaces, capaces de poner en práctica las decisiones.” (Informe Evaluador 2002: 118)

El punto de tensión institucional más fuerte es la relación entre el CRER y la Fiscalía General de la República. Si bien el decreto de conformación del CRER no incluye entre los miembros del Comité a la Fiscalía, ¿puede protegerse a alguien si no identifica a los

victimarios, si no se resuelven los casos de amenazas? ¿cómo pueden dismantelarse las medidas si no se arriba a la verdad judicial sobre las amenazas recibidas por los periodistas? La interacción entre el programa de protección y la Fiscalía, si bien no se encuentra establecida jurídicamente resulta fundamental para el éxito del programa: “El programa desde sus inicios planteó que dos instituciones, al menos, tenían que tener una relación activa cercana con el programa: una de ellas la Fiscalía. Porque una de las obligaciones de la persona que requiere la protección es poner sobre aviso a la Fiscalía. Pero si la articulación con la Fiscalía no se da, esto no funciona” (Prieto e, 2011).

Sin embargo, la actuación de la Fiscalía y su participación han sido, por lo menos, irregulares y criticadas por los entrevistados. En la entrevista, los funcionarios del Ministerio de Interior dieron su opinión sobre la relación del Programa de Protección con la Fiscalía y sobre la relación entre prevención e investigación: “Lo que pasa es que cada entidad tiene su competencia. Dentro del aparato del Estado hay un tema que son las investigaciones que tiene a cargo la Fiscalía General de la Nación que tiene un Programa de Protección de Víctimas y Testigos. Pero no quiere decir que se tenga más énfasis en una cosa y otra, casi que no hay un deslinde entre dónde termina la prevención y empieza la protección. Y la herramienta investigativa es esencial para desarticular los factores de amenaza. Lo que pasa es que el factor de protección se requiere ya porque es un factor que no puede esperar. Por eso se la ha dado, tal vez, un poco más de relevancia. O las personas lo ven de esa manera. Es más fácil ver una medida de protección física que una investigación que ni siquiera nos informan porque tienen reservas y en la que se están haciendo acciones preventivas.” (Ministerio e, 2011)

Estas fallas en la coordinación inter-institucional hacen perder potencia al mecanismo. Las organizaciones que participan poseen acceso diferencial a información lo cual, en el espacio de articulación del CRER podría aumentar las capacidades del mecanismo no sólo para proteger de manera más eficiente a los beneficiarios del programa sino también para aportar información que permita avanzar en la resolución judicial de las amenazas. Sobre el tema, opina Ronderos: “...el CRER es un espacio interinstitucional a donde van la Fiscalía, la Policía, la Vice-Presidencia, etc. Si todos aportaran de la misma manera, todo avanzaría mucho mejor. La Procuraduría es bastante activa, es buena porque critica. Dice: señor del Ministerio usted está haciendo esto mal. Pero sería clave que la Procuraduría fuera y dijera: al señor periodista Clodomiro lo está amenazando la Policía y la Procuraduría hizo la investigación disciplinaria y encontró que el comandante de la Policía era responsable y lo sancionó. Pero eso no pasa. Hay una falta de coordinación entre la información que tienen los organismos, al punto que, por ejemplo, actividades de inteligencia han detectado amenazas concretas a periodistas y no han informado al programa o al periodista al que podrían agredir” (Ronderos e, 2011).

El papel de la Procuraduría ha sido también objeto de crítica. Aunque se destaca el rol activo de este organismo para señalar las áreas de vacancia en el funcionamiento de los programas –un ejemplo de eso es el informe citado en este trabajo- los entrevistados

cuestionan cierta falta de acción de la Procuraduría para empujar más fuertemente en el desarrollo de investigaciones judiciales: “Como actor y protagonista de una investigación exhaustiva está la Fiscalía General de la Nación. Pero un delegado de la Procuraduría es veedor, puede solicitar pruebas. Podría asumir parte de la bandera de la investigación y no lo hace. Es como una moneda: la Procuraduría por un lado observa, y también está obligada a actuar. Frente a lo primero, del lado del CRER funciona pero del otro no.” (Morales e, 2011).

Las fallas de coordinación del CRER con la Fiscalía se reflejan en un aspecto especialmente: **la gestión, sistematización y acceso a la información sobre las causas judiciales** que lleva. Uno de los entrevistados relata las dificultades para acceder a información sobre las causas vinculadas a amenazas a organizaciones de derechos humanos. Si bien ese programa no es objeto de estudio del presente informe, su testimonio resulta de relevancia en tanto parece develar una falencia en el modo en que la Fiscalía gestiona y administra internamente la información sobre las causas que lleva: “Darle seguimiento a un caso en la Fiscalía es complicado. Es que ellos tienen problemas en saber dónde están los procesos. Por ejemplo, en el programa se han tratado todos los casos de robo de información y amenazas a ONGs de derechos humanos. Deben ser como 100. Por ejemplo, la Corporación Jurídica Yira Castro, una ONG que trabaja con el tema tierras. A ellos le robaron 5, 6 veces, durante dos años han recibido amenazas. Tienen 5 o 6 denuncias ante la Fiscalía. Están todos en distintas fiscalías de la Unidad de Delitos contra el Patrimonio. O sea, les robaron computador, usb, carpetas con información. No tiene nada que ver. Va un delegado del fiscal al programa de protección. Entonces las 5 denuncias de la Corporación que presentó su representante legal: “¿Qué pasó? “Ah, no sé, tengo que buscarlo”, le dicen. A la siguiente reunión va otro representante de la fiscalía. No hay ningún tipo de compromiso. Esto requiere un poco de voluntad política. Ahora, ¿qué hace la Corporación? Logran, con Iguarán, que todos los casos se vayan acumulando, que estén todos juntos, aunque sea en la Unidad de Delitos contra el Patrimonio. Ahora, se va Mario Iguarán, asume Mendoza y ordena la separación. Ni ellas mismas –digo ellas porque son todas mujeres las abogadas- saben dónde están. Así es. Lo mismo ha pasado con los casos de sindicalistas hasta que hubo una decisión política de cambiar el modo de gestionar la información” (FNI e, 2011).

En efecto, uno de los grandes problemas para resolver el acceso a la información es la sistematización de la información de las causas. Y la sistematización de información requiere de criterios claros para ordenar la investigación judicial. La FLIP, organización que participa activamente del CRER, explica las dificultades para alimentar la actuación del Comité con información de la Fiscalía: “Tiene casos de asesinatos pero uno de los grandes problemas de la justicia es que no se sabe dónde están los casos, no se conocen. La FLIP tiene más información sobre los casos que la Fiscalía. Y son casos de asesinatos, amenazas. Una de las dificultades de la subunidad es que no todos los casos están en ese escenario, hay muchos que están en fiscalías locales, seccionales, muchos que están archivados, otros que ni siquiera se encuentran. Hay muchísimo desorden de bases de datos. La pelea es porque el Estado pueda encontrar lo que hizo. El Estado no tiene una sistematización de los casos, los casos están en función

del victimario, no de la víctima...(…)En muchos casos, las autoridades no saben que son periodistas o no las tratan como si fueran periodistas, en casos regionales. Eso nos da que nosotros registremos como caso vinculado al oficio y la fiscalía lo estudia como homicidio simple. Se desdibuja un poco el rol del comunicador sobre todo a nivel regional y no permite que exista una coherencia entre las bases de datos de la FLIP y de la fiscalía. Nosotros creemos que la fiscalía no tiene un número completo” (Morales e, 2011).

Algunos entrevistados identifican estas falencias en la sistematización y archivo de la información en el modo en que los magistrados judiciales piensan la administración de justicia: “Yo creo que los fiscales, por cuestiones de formación, ven los casos uno a uno, y no hacen la investigación de contexto, no se les ocurre ver si los casos tienen algo que ver. Eso pasa con todo el *approach* que tiene el fiscal colombiano con los casos.” (Galvis e, 2011)

Como dijimos al comienzo del informe, lamentablemente no tuvimos la posibilidad de entrevistar a personal de la Fiscalía. Seguramente, el compartir información sobre la resolución de causas judiciales se debe ver limitada por consideraciones acerca del daño que puede conllevar que información de una causa sea divulgada o publicada. Sobre este punto opina uno de los funcionarios del Ministerio entrevistados: “Yo creo que el tema es cómo se encuentran elementos y se ayuda a la labor investigativa. Toda la información que se maneja en los CRER es información reservada, de ahí nada puede salir porque podríamos poner en riesgo a la persona que está participando” (Ministerio e, 2011). No podemos saber si la Fiscalía comparte este criterio, pero los entrevistados parecen indicar que la Fiscalía no tiene un criterio unificado para compartir información con otras instituciones. Mientras que la articulación entre el CRER y la Fiscalía parece débil o inexistente, la articulación de la Fiscalía con Cancillería parece mucho más fluida: “La ventaja de la mesa es que ahí la participación de la Fiscalía es mejor, va mucho mejor preparada. Lo que plantea una cierta discriminación de casos. Los que no tienen medidas cautelares no reciben esa atención” (Morales e, 2011). Otro de los entrevistados coincide: “Y sí, porque le tienen miedo a la Corte porque tienen un muy alto porcentaje de ser condenados. Ahí tienes todo centralizado, tienes todos los casos de los sindicalistas ahí, tienes gente con sensibilidad en relación al tema de derechos humanos” (FNI e, 2011)

La apreciación de los entrevistados parece confirmarse en una curiosidad del Informe de Gestión de la Fiscalía. Al dar cuenta de sus acciones, la Unidad de Derechos Humanos informa las acciones realizadas frente al sistema interamericano pero no frente o en relación al CRER. Allí la Fiscalía informa del avance de las causas de crímenes contra periodistas: “En noviembre de 2008 la Unidad Nacional de Derechos Humanos tenía 42 casos asignados en los cuales han sido víctimas los periodistas, de los cuales 12 están con investigación formal, 14 personas acusadas y un caso en juicio. Tres sentencias condenatorias con cinco personas condenadas . En abril de 2009 la Unidad Nacional de Derechos Humanos 47 casos asignados, de los cuales ocho están con investigación formal, 17 personas acusadas y nueve sentencias condenatorias con 15 personas condenadas” (Informe de gestión, 2009: 115)

La presión de los organismos multilaterales fue un motor para el surgimiento del mecanismo y continúa funcionando como un incentivo a la actuación de los organismos. Como explicábamos anteriormente, ni la Fiscalía se pone en contacto con el Ministerio al recibir un caso de agresión contra un periodista, ni el Ministerio se comunica con la Fiscalía, “...solo lo hace con los casos con medidas cautelares ante la CIDH” (Prieto e, 2011). En la práctica y siguiendo el relato de una de las entrevistadas, la información circula de la siguiente manera: “La Dirección de Asuntos Internacional de la Fiscalía informa a la Cancillería, tenemos un esquema para que nos den la información. No la parte sumarial, los datos objetivos que se pueden contar” (Galvis e, 2011)

Galvis argumenta que la vitalidad de la mesa de concertación de Cancillería se puede explicar por cierto interés de las organizaciones no gubernamentales en llevar los casos a instancias internacionales: “...dicen que las ongs y los representantes no informan a las autoridades y solo las informan a la CIDH. Eso puede ser cierto. De hecho, se ha dicho que la estrategia de la defensa de víctimas pareciera la de no colaborar del todo con la Fiscalía. A mí no me parece y lleva a lecturas perspicaces. Si tengo la información se la doy a la fiscalía, y si el caso no va a la instancia internacional, mejor” (Galvis e, 2011).

Como mencionamos con anterioridad, el decreto establece que los miembros del Comité pueden seleccionar delegados para el espacio. En la práctica, esto genera severos inconvenientes principalmente por la **rotación de los funcionarios** que participan. La rotación supone una doble exigencia para los funcionarios que participan del mecanismo en tanto no sólo deben atender los casos que llegan sino que se deben poner al día con la información de casos anteriores para su seguimiento, entender la mecánica de funcionamiento, entrar en relación con los otros miembros del comité. En el caso de la Fiscalía esto parecería agudizarse: “El problema más grande del CRER es que está compartimentada, no tanto la información, sino la entidad. Entonces el funcionario de la fiscalía que va al CRER nunca se entera quién está investigando el caso del periodista. O lo cambian una vez cada dos meses” (Castillo e, 2011).

Los problemas de coordinación inter-institucional tienen su correlato o contracara en la articulación entre los diferentes **niveles de gobierno**, entre las directivas establecidas a nivel nacional y las realidades que se dan en los gobiernos locales. Sin bien Colombia tiene un ordenamiento político unitario, lo cual facilita la implementación de políticas de manera uniforme, la *performance* del programa –la realización de los estudios de riesgo, por ejemplo o la aplicación de las medidas de protección- sigue dependiendo del modo en que los funcionarios locales interpretan e implementan las directivas diseñadas desde el gobierno central. Así explican los funcionarios del Ministerio de Interior la articulación con los gobiernos locales: “Hay autonomía administrativa territorial. O sea, es una república unitaria pero tenemos departamentos con autonomía administrativa. Hay transferencias del nivel central al eje territorial, cumpliendo con los requisitos de complementariedad y subsidiariedad. (...) Se coordina. Hay medidas que tenemos que coordinar con fuerza pública. Particularmente, medidas preventivas como rondas policiales, escoltas, etc. Pero en cuanto a recursos de las medidas de protección, no, se encuentra todo centralizado. Todo se afina y se implementa acá. Ahí es importante

también destacar que las autoridades locales tienen una competencia con la protección de las personas. Se ha tratado desde el Ministerio de tener un mapa, teniendo en cuenta el tema de las personas desplazadas. Hay situaciones que se pueden resolver en los niveles locales y regionales. No todo debería venir aquí. Además, pueden ser un poco más demorados mientras que en las regiones se pueden atacar algunos factores de riesgo de manera más rápida” (Ministerio e, 2011).

Castillo coincide con la necesidad de potenciar las instancias locales, con la capacidad de los organismos locales para recoger prueba, investigar, esclarecer los casos y brindar protección de manera más rápida reduciendo el lapso entre pedido de protección, estudio de riesgo e implementación de la medida de protección. Sin embargo, señala las dificultades de trabajar en este nivel: “Me parece que hay fiscales locales que tienen más claros los casos antes de que los traigan a Bogotá. ¿Cuál es el problema? Están en una ciudad, hay mucha presión. Pero hay investigaciones que se pueden dar localmente. Más que una subunidad creo que tendría que haber más coordinación” (Castillo e, 2011). En algunos casos, estas situaciones de vulnerabilidad de las instancias locales se combina con el desconocimiento de los programas implementados a nivel nacional, lo cual multiplica los riesgos y disminuye las posibilidades efectivas de resolución de los casos: “El desconocimiento por parte de las autoridades departamentales y municipales de los programas adscritos al Ministerio del Interior es otro ejemplo de la falta de cohesión entre las instituciones estatales y de gobierno” (Informe Evaluador, 2002:118).

Nudo del programa y centro de las críticas. Ese es el rol que desempeñan los **estudios de riesgo**. Las evaluaciones de riesgo han sido objetadas por diferentes motivos. Uno de ellos son las demoras en la determinación del riesgo, por el lapso que existe entre que se presenta el pedido de protección, la determinación del riesgo y la implementación efectiva de la medida de protección. Al respecto, afirma Morales: “Amenazan a un periodista y el resultado del estudio de riesgo puede llegar cuatro meses después y el estudio le puede salir extraordinario” (Morales e, 2011). La demora puede tener consecuencias letales e irreversibles: “Cuando defendí a un defensor de derechos humanos que fue asesinado el 18 de mayo del año pasado, había denunciado amenazas como seis meses antes. En febrero (después de su fallecimiento) lo citaron a una entrevista para hablar de sus amenazas.” (Morales e, 2011)

La calidad de los estudios de riesgo también ha sido objeto de crítica, especialmente porque los que solicitan protección no suelen estar de acuerdo con el resultado del estudio, con el contenido de las entrevistas que los califican y con los argumentos que sostienen la determinación del riesgo: “...por la experiencia que he tenido, una de las principales críticas es la falta de claridad. La persona nunca sabe cómo y por qué ha sido calificada. Ellos no son muy claros, no parecen existir criterios claros y certezas sobre cuáles son los elementos que son tenidos en cuenta.” (Guzmán e, 2011). Algunos entrevistados apuntan en una dirección similar y relatan que en muchos casos en la entrevista de evaluación les realizan preguntas de rutina pero no preguntan qué están investigando o si sospechan de dónde puede provenir la amenaza. Sin este tipo de interrogaciones los estudios pierden la oportunidad de avanzar en la determinación

efectiva del riesgo y en relevar información clave para la identificación del agresor y la resolución del caso judicial.

Otro de los grandes problemas es la desconfianza en quienes entrevistan a los periodistas amenazados y finalmente determinan el riesgo frente al que se enfrentan: “Hay personas que se niegan a ser analizados por la Policía. Hay una unidad, un grupo de derechos humanos en la policía nacional. En esas personas la gente confía un poco más” (FNI e, 2011). Jaime Prieto coincide: “...los informes de riesgo los hacen instituciones que generan sospechas en las personas que están en riesgo. Se sienten intimidados cuando los entrevistan. Porque en algunos casos ha sido el DAS mismo, el Estado el que los ha amenazado. Además, le piden que lo prueben, que les muestren, le dicen que no es creíble. Además debe mostrarle que el riesgo está vinculado con su función. Pero esa es la función del funcionario, ellos no tienen por qué probar de dónde vienen las amenazas.” (Prieto e, 2011). A la desconfianza de los que reclaman protección, debe sumarse la falta de capacitación o interés de algunos oficiales policiales al momento de hacer las entrevistas lo que genera lógicas perniciosas: “...cuando hacen los estudios de riesgo mandan a gente de poco rango, que no les interesa el caso. Hay desidia. Y este grupo está muy mal dotado. Además, la gente no confía en la policía y tiene razón. Tienen prejuicios, bien fundados, a que la información sea mal utilizada. También hay algunos de estos policías que no tienen formación, ni sensibilidad sobre temas de derechos humanos. Y tienen muchos prejuicios con la gente que pide la protección. Prevenciones de un lado y del otro que no favorecen en lo más mínimo” (FNI e, 2011).

Otro aspecto ampliamente criticado es el carácter “cerrado” de los estudios de riesgo. De acuerdo a los entrevistados, el resultado de los estudios se presenta como un resultado general con poca indicación de la *rationale* que justifica la decisión. Este aspecto cerrado es la dependencia “a ciegas” del programa de los estudios: “Uno de los grandes problemas vinculados con los estudios de riesgo es su consideración de principal fuente, de verdad revelada para la determinación del riesgo, que nos indica si sí o si no. Y a juicio de casi todos sabemos que los estudios están mal hechos y uno de los grandes problemas es que no se tiene acceso a la información de los estudios de riesgo” (Morales e, 2011). Como vemos, la información aparece nuevamente como punto de conflicto. Una de las demandas de las organizaciones no gubernamentales es poder acceder a la información en bruto y no con el estudio de riesgo finalizado como ordinario o extraordinario: “A nosotros simplemente nos llega “Estudio de riesgo del periodista Andrés Morales: ordinario”. Pero ¿cómo que ordinario, cuáles son los argumentos...? En eso hemos ido avanzando y ganando la pelea para tener mayor acceso. Yo entiendo que hay información que hay que protegerla, pero conocer, por lo menos, lo básico. Esos son los elementos que, dentro del CRER, nos va a permitir hacer una evaluación más sólida” (Morales e, 2011).

En este contexto de amplias críticas, la Corte Constitucional ha realizado un importante aporte para el establecimiento de estándares acerca de lo que debe considerarse “riesgo”: “..el funcionario para determinar si el nivel de riesgo es extraordinario debe analizar si confluyen alguno de los siguientes atributos: específico e individualizable, concreto, actual, importante, serio, claro y discernible, excepcional, desproporcionado,

además de grave e inminente; dejando claro que entre mayor número de características confluyan, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa de los derechos a la vida e integridad personal” (Procuraduría, 2011)

De acuerdo al informe de la Procuraduría, este avance a nivel jurisprudencial no ha sido acompañado en la práctica de las instituciones encargadas de ejecutar los estudios de riesgo: “Los criterios establecidos por la Corte Constitucional no se vienen aplicando en su totalidad ni en la Policía Nacional ni en todos los departamentos. Situación que se agrava aún más ante la negativa de dicha institución de entregar los cuerpos completos de dichos estudios, para ser analizados por los miembros del CRER y ver la posibilidad de reevaluarlos para recomendar una medida de protección acorde con la situación planteada por el peticionario o por quien representa dicha población objetiva, quedando sujeta la decisión de la medida a criterios subjetivos (Procuraduría, 2011)

Frente a este diagnóstico, los funcionarios entrevistados del Ministerio reconocen algunas falencias y relatan las acciones que desarrollan para sobreponerlos: “Nosotros acá tenemos una comisión de estudio de nivel de riesgo. Esto ha sido una de las mayores dificultades porque las personas nunca han estado de acuerdo con los resultados de los estudios. Muchas personas consideran que no deben ser el único elemento. Esto ha sido muy criticado, una recomendación, la revisión de todo lo que tiene que ver con los estudios. Se ordenó estandarizar una matriz de estudio técnico de nivel de riesgo. Obviamente, como ninguna de las dos entidades es experta se buscó el apoyo de la policía y el DAS para elaborar esta herramienta y, finalmente, se presentó a la Corte. Esa es la herramienta que se utiliza para los estudios de riesgo. La capacitación que reciben, ellos han capacitado un importante número a nivel nacional y no todos tienen ese *expertise* en el tema, ellos han trabajado bastante en el tema de capacitación” (Ministerio e, 2011).

Otra de las críticas más fuertes a la acción de programa proviene del modo en que se han implementado las **medidas de protección**. De acuerdo a información relevada en las entrevistas y en la recolección documental, los beneficiarios del programa consideran que las medidas tienen efectos disuasivos importantes, aunque se critica la formación y rotación de los escoltas, la falta de evaluación o seguimiento sobre las medidas, la pertinencia de su continuidad y su efectividad, el proceso de otorgamiento -por su tardanza y porque la medida otorgada en algunos casos no es consensuada con el beneficiario y ésta resulta poco conveniente para el desarrollo de la tarea que desempeña el beneficiario. También se critica que las medidas sean a veces levantadas de manera abrupta.

Una de las críticas en relación a las medidas de protección se relaciona con las medidas de protección *duras*, aquellas que involucran la participación de escoltas. El programa pasó por un momento crítico cuando se descubrió que los escoltas asignados por el Departamento Administrativo de Seguridad realizaban actividades de inteligencia sobre

los periodistas protegidos: “...originalmente la institución encargada de dar protección era el Departamento Administrativo de Seguridad. Inexplicablemente, tenía funciones de protección. Y se comprobó que muchos de los escoltas hacían trabajo de inteligencia a sus protegidos. Eso deslegitimó el programa, fue muy delicado. Actualmente, se quitó esa potestad al DAS y ahora lo da una empresa privada, que también desató discusión” (Morales e, 2011).

El reemplazo de los escoltas del DAS por escoltas privados introdujo una segunda discusión: “La convocatoria pública para la contratación de los esquemas móviles de protección, tomo como única consideración las condiciones del mercado con el fin de obtener la oferta más favorable, no se encuentran consideraciones especiales y específicas en el marco de la protección de los derechos humanos, en razón a la calidad y condición de las personas que requieren esquema de protección. En desarrollo del proceso de contratación, la Viceministra del Interior convocó y conformó el Comité Multidisciplinario e Interinstitucional y el Comité Evaluador, en los cuales no se dio participación a ningún representante de las poblaciones objeto. En el proceso de selección fue escogida y contratada la firma Vigilancia y Seguridad Ltda. VISE, dedicada a la seguridad privada en sectores que no tienen ninguna relación con esquemas de protección a defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales, es decir que no tiene experiencia ni conoce las características de este tipo de programas de protección, tampoco se conocen experiencias de protección a funcionarios públicos que hayan sido objeto de amenazas y posibles atentados contra su vida e integridad personal. El Ministerio del Interior y de Justicia no consultó ni dio participación formal, a las organizaciones sociales y de derechos humanos objeto del programa, en el proceso de privatización de los esquemas de protección; también preocupa los niveles de infiltración o de falta de controles legales, para evitar las tareas de inteligencia sobre las personas objeto del programa, así como el trato desigual que se ha dado a quienes hacen parte del programa de protección de periodistas y el desconocimiento de la experiencia en programas de protección de estas características. La tercerización del programa de protección diluye la responsabilidad del Estado, la cual debe ser asumida directamente por un organismo del Estado, bien dependiente del Ministerio del Interior o de la Policía Nacional, para que implemente y administre los esquemas, previo estudio y presentación de propuestas; las propuestas deben considerar el tema de los escoltas de confianza, en los términos en que se ha desarrollado” (Novoa, 2009).

La desconfianza que describíamos en la evaluación del riesgo se traslada también en la implementación de las medidas de protección. La desconfianza y los prejuicios es ida y vuelta: los protegidos sienten que quienes los protegen pueden estar vinculados con sus agresores o pueden utilizar información sobre sus movimientos o investigaciones periodísticas para otros fines; y los escoltas o quienes otorgan las medidas de protección desconfían de los protegidos por pensar que en algunos casos se aprovechan de los recursos otorgados por el Estado: “Y hay otra cosa, la más preocupante, que tiene que ver con la cultura colombiana. Mucha polarización. La mirada hacia la gente que es amenazada es que se desconfía de las personas protegidas. Se piensa que exageran, que se quieren dar importancia, que mienten. Hay como una desconfianza. No siempre se le cree a la persona que está en el programa. Hay una serie de argumentos pero

todos confluyen en una desconfianza hacia la persona que pide protección. Eso no te mueve como funcionario, genera inercia. Y, por otro lado esa desconfianza, agravada por la polarización que había durante el gobierno de Uribe que marcó a la sociedad en dos. En esa lógica, el que pide protección está de un lado, el funcionario estatal, está del otro” (Galvis e, 2011).

Algunos entrevistados reportaron que un porcentaje de los protegidos encontraron en el programa una manera de aliviar los costos de su organización y esto generó una lógica muy nociva y deslegitimante para el programa. Contar con un celular, un auto con chofer, en algunos casos alivia los costos de una organización u otorga *status* al protegido.

Otro tema clave es el **desmantelamiento de las medidas de protección**. En un contexto de alta impunidad donde la verdad judicial tarda en llegar, ¿cómo puede decidirse cuándo es el momento para retirar una medida de protección? Una medida retirada antes de que el riesgo desaparezca puede tener consecuencias letales, pero sostener un esquema de protección cuando ya no es necesario supone un uso de recursos ineficiente que puede obstaculizar la implementación de un esquema de protección que se encuentre en situación de riesgo inminente: “Las medidas cuestan muchísimo dinero al Estado. El CRER funciona bien pero se prolongan muchísimo los sistemas y eso genera un costo desproporcionado en determinados momentos. Incluso, eso limita la protección de casos futuros” (Pedro x, morales, 2011). Sobre el tema, explica el Ministerio en la entrevista: “El Estado debe garantizar la protección. Pero no pueden ser permanentes, ahí pierden la razón de ser los mecanismos de protección. Por eso somos cuidadosos a la hora de levantar la medida. Cuando tenemos dudas, solicitamos la reevaluación pero, mientras tanto, seguimos.” (Ministerio e, 2011)

Lo cierto, es que la re-evaluación del riesgo no parece ser una práctica habitual. Preso de su legado constitutivo, el programa responde a demanda, reacciona frente a nuevos pedidos de protección, pero tiene dificultades para trascender ese estímulo, hacer seguimiento, sistematizar información, cruzar datos, articularse con instancias judiciales para avanzar en la resolución de los casos. De acuerdo a la información relevada en las entrevistas, los beneficiarios rara vez manifiestan conocer las instancias de reevaluación.

Llegados a este punto, la pregunta que surge es cómo puede medirse la **efectividad del programa**. Como mencionamos anteriormente, la cantidad de asesinados se redujo progresivamente desde la implementación del programa: “Es imposible mostrar la relación proporcional entre periodistas que pudieron dejar de ser asesinados, es imposible, pero si es mucha coincidencia que el número de asesinatos a periodistas bajó muchísimo en estos 10 años. El año pasado asesinaron dos, en 2008 no mataron, por ejemplo.” (Morales e, 2011). Lo que es más difícil de analizar es la demanda del programa. Como vimos con anterioridad, la demanda del programa ha subido. Ahora bien, cómo debemos interpretar que haya mayor cantidad de periodistas protegidos, como un éxito o como un fracaso del programa?: “Es que se pueden hacer dos lecturas de eso. Si tenemos más periodistas podemos decir “qué chévere, estamos dando más protección”. También podemos pensar que la situación de vulnerabilidad ha

aumentado. Esas cifras serían “cifras perversas”. Para el Estado, a mayor número de personas protegidas serían al contrario” (Ministerio e, 2011)

4. Conclusiones

El Programa de Protección de Periodistas fue creado en el 2000 para revertir la alarmante situación que atravesaba la libertad de expresión. Conjuntamente al programa se creó el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) para establecer los niveles de riesgo y evaluar, recomendar y/o aprobar las medidas de protección frente a los pedidos de protección. El programa convive en un entramado institucional donde otros organismos desempeñan funciones similares como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo o el Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

El Programa de Protección depende de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y funciona con la colaboración del CRER, instancia interinstitucional que cuenta con la participación de organizaciones de la sociedad civil, un aspecto festejado y reconocido internacionalmente. El programa cuenta con un amplio presupuesto aunque los entrevistados admiten que los recursos financieros se destinan principalmente a los esquemas de protección y no se invierten en la formación de recursos humanos que puedan potenciar las bondades del programa.

Uno de los principales hallazgos de este estudio es que el contexto de surgimiento del programa ha signado la suerte del programa y explica la dificultad que tiene para trascender su respuesta a la demanda y avanzar en el diseño de políticas de prevención. Un aspecto en el que se refleja el contexto en el cual emerge el programa, es el énfasis en la protección y no en la investigación.

Como decíamos en la sección anterior, en términos cuantitativos, y evaluando las cifras vinculadas a los asesinatos, desde la instauración del Programa de Protección se ha registrado un descenso en las víctimas mortales de los crímenes contra la prensa, aunque el resto de agresiones contra la prensa se han mantenido estables, al menos desde el 2006. El énfasis en la protección y no en la investigación parecen explicar los magros resultados obtenidos en la lucha contra las agresiones a la prensa en Colombia: de los 138 casos de asesinatos a periodistas por razones del oficio sólo ha habido cinco condenas de autores intelectuales.

En términos generales, todos los entrevistados coinciden en reconocer la importancia de la existencia del programa, por el reconocimiento político del problema y por efecto disuasivo que presentan las medidas de protección. Mucho más han abundado los entrevistados en las críticas. Probablemente, todas ellas se derivan –como decíamos– del *policy legacy* del contexto de creación del programa, la necesidad de atender a la alarmante situación de amenaza a la libertad de expresión, algo que se refleja esta situación en la inexistencia de una política de prevención que pueda complementar o articularse con la estrategia de protección que implementa el programa.

Otro punto que ha sido señalado como una pata floja del programa, es la falta de voluntad política para demostrar que a las más altas autoridades les interesa erradicar el fenómeno de la violencia contra los periodistas. Algunos entrevistados coinciden en señalar que el programa pasó por cierto proceso de burocratización que lo volvió lento y poco ágil. Otros entrevistados señalan el carácter discriminatorio de los programas. En un contexto en donde la inseguridad la padecen algunas poblaciones específicas pero no sólo ellas sino la sociedad en su conjunto: hasta qué punto se legitima la focalización de la protección? La constitución de los programas permite implementar de manera más cabal la exigencia constitucional de proteger a quienes habitan el suelo colombiano?

Uno de los aspectos nodales de las críticas al programa es la deficiencia a nivel de coordinación inter-institucional con las organizaciones que identificamos como eventualmente rivales al programa. Si bien el hecho de ser una instancia inter-institucional le permite alimentarse de diferentes fuentes y recursos para el desarrollo de su misión y la participación de las organizaciones de la sociedad civil le otorgan gran legitimidad al espacio, el hecho de que el Comité se encuentre compuesto por un conglomerado de agentes e instituciones con misiones y objetivos diferentes parece incidir, a veces negativamente, en los resultados obtenidos por el programa.

El punto de tensión institucional más fuerte es la relación entre el CRER y la Fiscalía General de la República y el modo en que circula la información entre estos organismos. Las fallas de coordinación del CRER con la Fiscalía se reflejan en un aspecto especialmente: la gestión, sistematización y acceso a la información sobre las causas judiciales que lleva.

Los problemas de coordinación inter-institucional tienen su correlato o contracara en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, entre las directivas establecidas a nivel nacional y las realidades que se dan en los gobiernos locales. Sin bien Colombia tiene un ordenamiento político unitario, lo cual facilita la implementación de políticas de manera uniforme, la performance del programa –la realización de los estudios de riesgo, por ejemplo o la aplicación de las medidas de protección- sigue dependiendo del modo en que los funcionarios locales interpretan e implementan las directivas diseñadas desde el gobierno central.

Yendo a cuestiones más concretas, las evaluaciones de riesgo han sido objetadas por diferentes motivos. Uno de ellos son las demoras en la determinación del riesgo, por el lapso que existe entre que se presenta el pedido de protección, la determinación del riesgo y la implementación efectiva de la medida de protección. La calidad de los estudios de riesgo también ha sido objeto de crítica, especialmente porque los que solicitan protección no suelen estar de acuerdo con el resultado del estudio, con el contenido de las entrevistas que los califican y con los argumentos que sostienen la determinación del riesgo. Otro de los grandes problemas es la desconfianza en quienes entrevistan a los periodistas amenazados y finalmente determinan el riesgo frente al que se enfrentan. Otro aspecto ampliamente criticado es el carácter “cerrado” de los estudios de riesgo.

Otra de las críticas más fuertes a la acción de programa proviene del modo en que se han implementado las medidas de protección. Una de las críticas en relación a las medidas de protección se relaciona con las medidas de protección duras, aquellas que involucran la participación de escoltas privados y la desconfianza existente entre agentes y protegidos.

Otro tema clave es el desmantelamiento de las medidas de protección. En un contexto de alta impunidad donde la verdad judicial tarda en llegar, ¿cómo puede decidirse cuándo es el momento para retirar una medida de protección? Una medida retirada antes de que el riesgo desaparezca puede tener consecuencias letales, pero sostener un esquema de protección cuando ya no es necesario supone un uso de recursos ineficiente que puede obstaculizar la implementación de un esquema de protección que se encuentre en situación de riesgo inminente. Lo cierto, es que la reevaluación del riesgo no parece ser una práctica habitual.

Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa: el caso Guatemalteco

Introducción

Cuando estaba haciendo el trabajo de campo en la Ciudad de Guatemala apareció el cuerpo descuartizado del fiscal de Cobán. Su cabeza fue encontrada en el mercado de la ciudad; su cuerpo, en el palacio municipal. Pese a la brutalidad del asesinato, algunos diarios locales optaron por no colocar la horrorosa noticia en tapa. Fue uno de esos datos que simplifica la lectura, que tiene una fuerza mayor a la de informes y monitoreos. La libertad de expresión se encuentra amenazada en Guatemala, no sólo por las graves violaciones registradas, sino también por el importante nivel de autocensura que representa el hecho relatado.

El caso guatemalteco llama la atención por su particular innovación institucional: la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Si bien este organismo no está destinado a investigar de manera específica los crímenes contra la prensa, este estudio apunta conocer el modo en que este tipo de organismos y diseños institucionales de apoyo internacional pueden contribuir a revertir el grado de impunidad reinante. A esta pregunta general le agregamos una más concreta y vinculada con los fines de nuestro trabajo: ¿cuál puede ser su contribución de un organismo internacional como la CICIG a la protección de la libertad de expresión?

A los fines analíticos, el presente informe se compondrá de una serie de secciones: una primera en la que se presentará el sistema político institucional en el que opera la comisión y la situación de violencia en la que se ejerce el periodismo hoy en el país; una segunda sección en la que se describe la CICIG y los programas creados para proteger periodistas y comunicadores sociales e investigar crímenes contra la prensa; una tercera donde se presentan los resultados alcanzados por las agencias analizadas; y por último una sección de conclusiones donde se presentan los principales hallazgos de la investigación.

1. Descripción del sistema político-institucional y situación de la libertad de expresión en Guatemala

Guatemala presenta un ordenamiento republicano, democrático y representativo con un Poder Legislativo unicameral, un Poder Ejecutivo integrado por un Presidente y un Vicepresidente, y un Poder Judicial con una Corte Suprema de Justicia electa por el Congreso de la República. En relación a la organización administrativa, el territorio se divide en departamentos y municipios que pueden elegir sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios (OEA, 2005).

En este entramado institucional funcionan diversos organismos de control como la Contraloría General de Cuentas “...cuyo mandato es fiscalizar los ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas (artículos 232 a 236 de la Constitución Política); el Ministerio Público, que tiene a su cargo la acción penal pública, en nombre del Estado (artículo 251 de la Constitución Política); y la Procuraduría General de la Nación, cuya función es la de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, así como la representación del Estado (artículo 252 de la Constitución Política)” (OEA, 2005). De acuerdo a la información provista por el Estado de Guatemala ante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el nuevo modelo constitucional introdujo 3 nuevas instituciones que ejercen un control jurídico-político: “...El Tribunal Supremo Electoral, que tiene a su cargo todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y el proceso electoral (artículo 223 de la Constitución Política); La Corte de Constitucionalidad, tribunal permanente, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional (artículos 268 a 272 de la Constitución Política); y el Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman), como comisionado del Congreso de la República, para la defensa de las libertades básicas (artículos 274 a 275 de la Constitución Política)” (OEA, 2005).

Contexto para el ejercicio de la libertad de expresión

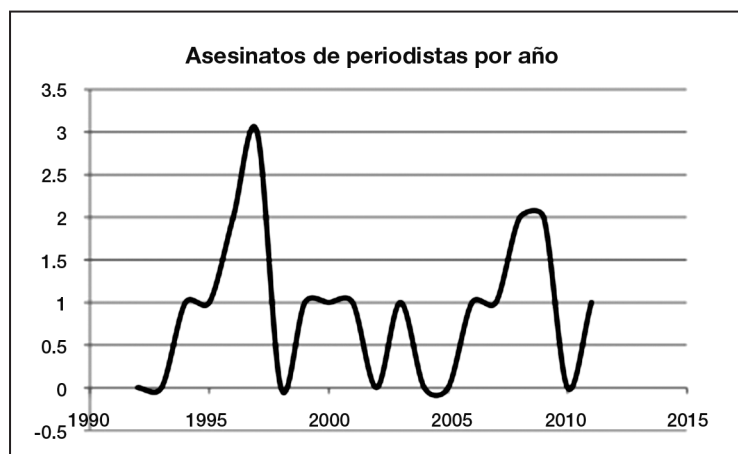
Guatemala presenta una situación de violencia que excede la actividad periodística. De acuerdo al informe de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, con posterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz se ha registrado una escalada de violencia que ha dejado casi 64 mil muertos desde el 2000 hasta la fecha (CERIGUA, 2011b). El informe del CPJ sobre la situación en Guatemala coincide e informa que por día se registran alrededor de 16 asesinatos, de los cuales 10 quedan sin resolver (CPJ, 2009)¹⁵, llevando el índice de impunidad a valores casi impensables: el 99,75% (CICIG, 2010). Además, en 2011, año de naturaleza electoral, la violencia política registró niveles inauditos, con el asesinato de 30 candidatos, funcionarios y familiares de candidatos de distintas fuerzas (CERIGUA, 2011b).

La situación de violencia generalizada coloca las agresiones a periodistas en una perspectiva especial: “En este contexto de mucha violencia e impunidad, los crímenes contra periodistas son muy importantes pero tienden a diluirse entre otros casos” (Font e, 2011). Algo similar opina Marielos Monzón en la entrevista realizada en el marco del proyecto: “yo creo que la situación no escapa a lo que está ocurriendo con otros sectores como los operadores de justicia, los defensores de derechos humanos, los sindicalistas. Tiene que ver con el marco de impunidad que reina en el país. Hay una cuestión cada vez más impactante” (Monzón e, 2011).

De acuerdo al relevamiento realizado por el CPJ, Guatemala registra 18 periodistas asesinados desde 1992, de los cuales solamente 5 han podido ser confirmado como

15. <http://www.cpj.org/2009/02/attacks-on-the-press-in-2008-guatemala.php>

asesinatos vinculados al ejercicio periodístico. De acuerdo al gráfico elaborado en base a la información del CPJ, es difícil identificar una tendencia clara en relación al ejercicio de violencia frente a la prensa:



Cuadro de elaboración propia en base a la información publicada por el CPJ

El relevamiento realizado por CERIGUA, registra en cambio, el total de violaciones a la libertad de expresión –amenazas, limitaciones al acceso a las fuentes, acoso, asesinatos- que se han dado en los últimos años. De acuerdo a su relevamiento, desde 2003 hasta el primer semestre de 2011 se registraron 409 violaciones a la libertad de expresión (CERIGUA, 2011b)

En este marco, CERIGUA llama la atención, sin embargo, sobre el bajo nivel de denuncias a las violaciones de libertad de expresión y explica esta situación por la utilización de "...una autocensura como forma de preservar la vida y la seguridad de los y las periodistas y una censura que deviene de actores que en última instancia son los censores de la libertad de expresión" (CERIGUA, 2011b). José Luis Font coincide con este diagnóstico: "Es un país con un altísimo índice de impunidad, con un grado de conflictividad que se expresa en la prensa escrita -menos en la televisión abierta que es monopólica y necesita cuidar una buena relación con los agentes del Estado-. La prensa escrita es, básicamente, pro sistema, no se trata de una prensa que desafía. Sin embargo, en materia de persecución a periodistas, ha habido evidencia de casos grotescos, tomas de rehenes, asesinatos, sobre todo en provincia, hay presiones en las ciudades intermedias, pero también en la gran prensa nacional" (Font e, 2011).

Manfredo Marroquín agrega más datos a este diagnóstico en la entrevista realizada, especialmente en lo referido a la autocensura: "...Ha habido una tendencia algo estable, de muchas amenazas, incluso asesinatos a periodistas pero muy selectivo y a nivel rural, es lo que pude percibir. Mucho periodista rural, de provincia. Sin embargo, esto que ha estado así en los últimos 5, 10 años tiene que ver con la presencia del narcotráfico y otras asociaciones ilícitas en el país. Es un contexto mucho más grave para los periodistas en general, también para los periodistas de los grandes medios. Son más periodistas que tienen sus propias investigaciones y tienen menos protecciones. Pero, cada vez, son más amenazantes las manifestaciones de violencia... Y eso ha generado, también, una especie de autocensura" (Marroquín e, 2011).

A esta situación se agregan ciertos vacíos, según los entrevistados, en la representación gremial de los periodistas: “yo, como periodista, participé de la transición hacia un periodismo que se convierte en un poco más profesional. Un poco, no estrictamente profesional: no tenemos identificación gremial, no hay una sola asociación que nos identifique. Yo no siento que haya una sola asociación que me identifique y a la cual quisiera pertenecer. Esa falta de cohesión gremial se refleja en la defensa de los derechos de acceso a la información y de información de las personas. Ha habido expresiones y las hay en este momento adhesiones frente a la violencia contra periodistas. Hace años quisimos implementar un sistema similar al de Perú -el de IPYS- de alertas tempranas. Esos esfuerzos no terminaron funcionando porque el periodismo no veía el riesgo. Hoy veo a la gente asustada. El tema del narcotráfico no está en la primera plana de los diarios. Me parece que vamos hacia un entorno en el que todos vamos a sentir la necesidad de pedir medidas de protección para los periodistas. Pero, hasta el día de hoy, han sido terriblemente inconsecuentes” (Font e, 2011).

2. Variable independiente: diseño institucional

El caso de Guatemala es un tanto particular -sobre todo si los comparamos con los casos de México y Colombia- por dos cuestiones fundamentales: una primera, en tanto aquí no analizamos una agencia gubernamental o un programa específico, sino un organismo multilateral creado como instancia de apoyo al gobierno nacional con el fin de revertir el nivel de impunidad y violencia. Y, en segundo lugar, este caso presenta la particularidad de no estar específicamente diseñado para resolver los crímenes contra la prensa, sino que ha sido creado para atender a una situación más general y estructural de violencia generada por la acción del crimen organizado en el territorio de Guatemala. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un organismo que fue establecido en el 2006 gracias al esfuerzo de la comunidad internacional y el consenso de las distintas fuerzas políticas del país. Este documento apunta a analizar su especial constitución y diseño institucional y explorar su eventual contribución a la resolución de crímenes contra la prensa. También analizaremos las instituciones específicamente creadas por el estado guatemalteco para proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa aunque nuestro foco será la CICIG.

2.1 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

“La CICIG es un objeto político no identificado. Sus principales características son un funcionamiento independiente al margen del sistema institucional guatemalteco, y al mismo tiempo, un respeto y cumplimiento de las normas del mismo. ¿Es eso posible? Desde el punto de vista de la CICIG sí.”
(Barrueto et al, 2008: 19).

Contexto de surgimiento

De acuerdo a la información provista por la CICIG, el clima de violencia y las dificultades para implementar los Acuerdos de Paz fueron los principales argumentos para avanzar

en el diseño de un organismo que pudiera revertir la debilidad institucional reinante en el país. En un contexto en el que se registraban alrededor de 6000 homicidios por años -de los cuales solo un 2% llegan a juicio- resultaba imperioso buscar alternativas para detener el avance de la delincuencia organizada y el clima de impunidad. Según se relata, particular preocupación despertó una serie de ataques en 2002, lo que movilizó a una coalición de derechos humanos para petitionar por la creación de un órgano encargado de investigar estos ataques: “La CICIG surgió por demanda de activistas sociales que reclamaban ante la incapacidad del Estado de investigar los temas de derechos humanos. Sobre todo, ellos se juntaron” (Marroquín e, 2011)

Así relata la CICIG sus inicios: “A principios de 2003, el Gobierno de Guatemala pidió al Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de las Naciones Unidas, asistencia a fin de desarrollar un mecanismo que ayudara al Estado a investigar y enjuiciar los miembros de éstas. Después de debates y una misión de exploración técnica, Naciones Unidas firmó un acuerdo con el Gobierno de Guatemala el 7 de enero de 2004, el cual contenía disposiciones para la creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS)” (CICIG, website).

“En 2003 las organizaciones de DDHH, conjuntamente con el Procurador, le reclaman al Estado de Guatemala que cumpla el acuerdo global sobre derechos humanos, el apartado D, capítulo 7 y 15 que establece que el gobierno debe crear mecanismos de protección para defensoras y defensores de derechos humanos y, en particular, dismantlar esos cuerpos o aparatos de seguridad y combatir estos mecanismos clandestinos de seguridad paralelos al Estado. Esa acción comienza para Guatemala con la movilización de la sociedad civil, la eliminación de la figura del comisionado militar, algunas acciones de relacionadas con la desintegración del Estado mayor presidencial, algunas otras fuentes de inteligencia military (...). Hacia 2003 surge la necesidad desde la sociedad guatemalteca de una figura como esta. Entonces se hablaba de la necesidad de crear una comisión para investigar los cuerpos clandestinos de seguridad. Había quórum político entre los procuradores, el ministro de relaciones internacionales y las organizaciones de derechos humanos. Hacia 2003 el presidente Portillo dice “está bien”. (...) Conclusión: sale un acuerdo para poder desarrollarlo” (COPREDEH e, 2011).

Este primer acuerdo, antecedente de la actual comisión, generó amplia controversia. Como resultado del debate suscitado, la Corte de Constitucionalidad se expidió sobre el asunto determinando que el acuerdo violaba “la delegación constitucional exclusiva de poder del Ministerio Público”. De acuerdo a lo que afirma el sitio de la Comisión, este fallo proveyó al gobierno de Guatemala de los elementos para rediseñar un organismo de cooperación y elevar una nueva propuesta que se ajustara a lo establecido por la Corte de Constitucionalidad. Así: “El Gobierno de Guatemala reescribió el texto para eliminar todas las cuestiones inconstitucionales planteadas por la CC y se acercó de nuevo al Departamento de Asuntos Políticos, a finales de 2005 con una petición para negociar el establecimiento de una comisión con un mandato revisado y un nuevo escrito le fue entregado al Secretario General el 31 de mayo de 2006” (CICIG, website).

Tipo de legislación que crea la agencia

Como resultado de las negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la DAP de la ONU se firmó el Acuerdo de constitución de la Comisión (CICIG, 2006) que fue ratificado por el Congreso de la República de Guatemala en agosto de 2007.

Posición de la agencia dentro del organigrama

La Comisión “...es un órgano independiente tanto desde el punto de vista político y organizacional como financiero” (CICIG, 2008). La comisión funciona como un tribunal especial independiente que investiga casos que se ajusten a su mandato institucional aunque la actividad procesal y resolutoria queda en manos del estado de Guatemala. Dice la misma CICIG: “...tiene funciones propias de una fiscalía internacional, investiga los casos previstos en su mandato, sin embargo promueve la acción penal a través del sistema de justicia nacional” (CICIG, 2009: 4)

En tanto la CICIG es un organismo que se encuentra por fuera del organigrama institucional del estado Guatemalteco necesita ponerse en relación con los organismos locales. Y esto se ha hecho mediante la creación de algunos organismos o mediante la celebración de convenios institucionales.

La Comisión funciona en coordinación de la Unidad Fiscal Especial (UEFAC), creada por el Ministerio Público especialmente para coordinar las acciones de la comisión con los fiscales locales. La UEFAC surge del Convenio suscrito con el Ministerio Público “...con el fin de implementar la asistencia técnica y el apoyo a la investigación a la investigación penal por parte de la CICIG. La UEFAC se integra por agentes y auxiliares fiscales guatemaltecos del MP quienes son apoyados en sus tareas de investigación por una oficina de coordinación que está compuesta por funcionarios internacionales y nacionales de la Comisión” (CICIG, 2009: 10). La UEFAC también está integrada por investigadores de la DICRI y oficiales de la Policía Nacional Civil.

La UEFAC se ubica dentro de la estructura del Ministerio Público, bajo la supervisión directa del Fiscal General de la República y, según el informe de la propia CICIG (2010), como “una fiscalía modelo”. Está compuesta por una Coordinación -integrada por un Coordinador general, un Coordinador Adjunto y una Asesora Legal, quienes son personal de CICIG- y cuatro agencias cada una con su agente Fiscal, Un Auxiliar Fiscal II, dos Auxiliares Fiscales I –funcionarios del MP-, dos agentes de la PNC y dos investigadores de la DICRI. Las funciones que ejecuta se dividen en cuatro áreas: investigación, coordinación de fiscales y auxiliares fiscales, fortalecimiento institucional y capacitación.

Luego se creó la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) en reemplazo de la UEFAC. Dentro de la Feci se creó una agencia en enero de 2011 que se especializa en la investigación y persecución penal de delitos relacionados con el tráfico de personas, femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (CICIG, 2011).

Más allá de la creación de la fiscalía especial, la Comisión celebró convenios con la Superintendencia de Bancos, la Contraloría, el Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer,

la Superintendencia de Administración Tributaria, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación. También celebró convenios con organismos multilaterales como UNIFEM, UNICEF y UNODC.

Atribuciones y mandatos

El Acuerdo le otorga a la Comisión las funciones de “...determinar la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, colaborar con el estado en la desarticulación de dichos cuerpos y aparatos promoviendo la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes y, finalmente, recomendar al estado la adopción de políticas públicas para erradicar dichos cuerpos y aparatos así como prevenir su reorganización. La Comisión tiene la facultad de ejercer la acción penal y/o disciplinaria ante las autoridades correspondientes contra aquellos servidores públicos que obstaculizan el ejercicio de la funciones o facultades de la Comisión contribuyendo a generar impunidad” (CICIG, 2008).

La Comisión está facultada a recolectar, evaluar y sistematizar información suministrada por cualquier persona, organismo o entidad y selecciona los casos a tomar en base a tres criterios: la probabilidad de vínculos a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad; el impacto político de corto y largo plazo del caso en la lucha contra la impunidad y la probabilidad de avanzar en el caso (CICIG, 2009).

De acuerdo al informe de la propia comisión, la CICIG “...no tiene facultades para el ejercicio independiente de la acción penal, sino que debe hacerlo a través del Ministerio Público, que ostenta el monopolio de la acción penal pública. La CICIG ha desarrollado e implementado un sistema de grados de intervención en el proceso penal: acompañamiento técnico al fiscal responsable del caso en el MP; asignación del caso a la UEFAC; intervención directa de la CICIG como querellante adhesivo” (CICIG, 2010: 12).

La Comisión atiende casos que se ajustan a dos criterios: por un lado, criterios de admisibilidad en relación a su misión institucional: “...no se refiere a la impunidad en general ni se constituye en una especie de MP paralelo, sino que se refiere a un limitado número de casos que buscan alcanzar los objetivos de dicho mandato, es decir, aquellos que promueven la desarticulación y erradicación de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad” (CICIG, 2010: 13); y criterios de selección, que les permite elegir qué casos de los admisibles serán finalmente tomados.

La comisión funciona con mandato por dos años que va siendo renovado en función de sus logros y la necesidad de sostener el espacio institucional. Al momento de escribir el presente informe, la comisión había logrado la segunda renovación de mandato hasta 2013.

Capacidad organizacional

Presupuesto

La Comisión se financia con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional que son administradas primero por el PNUD a través de un fideicomiso y luego a través de un sistema informático financiero propio (CICIG, 2009).

De acuerdo al informe 2008, la CICIG había recibido un total de USD 13.792.785 en contribuciones voluntarias de 13 donantes. El estado de Guatemala se encuentra obligado a complementar estos esfuerzos mediante la instalación de oficinas y a garantizar la seguridad y protección del personal de la comisión.

Staff

La Comisión está integrada por un comisionado y cinco unidades: la Oficina del Comisionado, Investigaciones –integrada por los departamentos de Investigación Legal, Policial, Financiera y de Análisis e Información-, Litigio, Administración y Recursos Humanos y Seguridad (CICIG, 2010; CICIG, 2011). De acuerdo al primer informe de gestiones, la CICIG contaba con un total de 109 funcionarios, un 73% de los presupuestados para su funcionamiento (CICIG, 2008). Para el segundo informe, el staff había crecido a 159 funcionarios nacionales e internacionales (CICIG, 2009); en el tercero (CICIG, 2010), se reporta que son 196 los funcionarios nacionales e internacionales que se desempeñan en la comisión. Al 31 de agosto de 2011, el personal de la CICIG estaba conformado por 207 funcionarios nacionales e internacionales (CICIG, 2011).

Diferenciación política/independencia

Poco se refieren los informes de gestión a las modalidades de contratación del *staff* de la Comisión aunque suponemos que se ajustan a los parámetros establecidos por las Naciones Unidas para ocupar cargos de esta naturaleza, por lo que, podría imaginarse que la diferenciación política e independencia del cuerpo a otras dependencias políticas locales se cumpliría. El comisionado es nombrado de manera directa por el Secretario General de Naciones Unidas. “El director de la CICIG tiene rango de Subsecretario General de Naciones Unidas, tiene el más alto rango posible” (Marroquín e, 2011).

Sí refieren los informes a las condiciones de reclutamiento del personal de la UEFAC que “...fue sometido a un proceso de selección por la CICIG, que ha buscado incorporar a aquellos funcionarios que voluntariamente han manifestado el interés de hacer parte de esta Unidad Especial, que poseen una hoja de vida sin antecedentes administrativos o penales, que han demostrado capacidad, experiencia, conocimiento de la realidad del país, así como del marco normativo nacional y del mandato de la CICIG, y que han superado las pruebas de confiabilidad preparadas especialmente para su reclutamiento” (CICIG, 2009: 10). Los fiscales que conforman la UEFAC no son funcionarios de la CICIG. Todos ellos son agentes de carrera que han sido seleccionados especialmente para el cargo y que son entrenados por la CICIG.

2.2 Agencias del estado guatemalteco vinculadas con la protección de periodistas

En la institucionalidad guatemalteca encontramos tres agencias que se encuentran dedicadas a la protección de periodistas: la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, el Procurador de Derechos Humanos y la Unidad de Delitos contra Periodistas y Sindicalistas del Ministerio Público. De estas, son las últimas dos las encargadas de recibir denuncias de delitos contra periodistas. Así lo entiende uno de los periodistas entrevistados, al ser consultado sobre las instancias institucionales establecidas en el caso de agresiones contra la prensa:

“Tiene dos opciones. El Ministerio Público y la oficina del Procurador de Derechos Humanos. En ambos sitios plantea su denuncia, habitualmente la oficina del Procurador cursa esta información tanto al Ministerio Público como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión, si es pertinente, le dicta medidas cautelares al Estado guatemalteco” (Font e, 2011).

COPREDEH

La COPREDEH es la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos y encargada de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que integran la sociedad guatemalteca. Fue creada para coordinar las acciones de las agencias del Poder Ejecutivo, para hacer efectiva la vigencia y protección de los derechos humanos y garantizar la comunicación y cooperación del Presidente de la República con el Organismo Judicial y la Procuraduría de los Derechos Humanos en lo que corresponde a tales derechos (CERIGUA, 2011).

Entre sus funciones se encuentran:

- “Apoyar en la mediación de la conflictividad latente en el país, en particular la protección de los defensores de derechos humanos;
- Generar estrategias de incidencia en la administración pública para que se institucionalice en las políticas del Estado el tema de derechos humanos;
- Fortalecer la educación en derechos humanos y cultura de paz, principalmente hacia los funcionarios públicos;
- Mejorar a nivel internacional la perspectiva de cómo se implementan los derechos humanos en el país, haciendo análisis e informes documentados de la realidad de nuestro país;
- Dar seguimiento y promover el cumplimiento de las recomendaciones hechas por los mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección internacional a los derechos humanos;
- Mejorar la atención a las víctimas del conflicto armado interno y de violaciones a derechos humanos que, ante la falta de justicia interna en Guatemala, acuden a instancias regionales e internacionales a ventilar sus casos, promoviendo el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Solución Amistosa, Acuerdos de Recomendaciones y Sentencias del Sistema Interamericano” (COPREDEH, website).

Como puede verse, la protección de periodistas no se encuentra específicamente en su mandato, pero la alcanza y de hecho realiza acciones para proteger la labor de periodistas en el estado guatemalteco. Siguiendo el documento elaborado por CERIGUA sobre los mecanismos de protección: “La COPREDEH no recibe denuncias, sino que atiende los casos que han sido elevados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- que ordena medidas cautelares para los agraviados, o la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH- que ordena medidas provisionales. Asimismo, los llamamientos urgentes de los/as Relatores/as del Sistema de Naciones Unidas. Quienes ven vulnerados sus derechos pueden acudir a la Procuraduría de los Derechos Humanos -PDH- y/o al Ministerio Público, para que investigue si existe la posible comisión de delito. También puede ponerse la denuncia a la Policía Nacional Civil - PNC- o a un tribunal. Las personas agraviadas pueden solicitar medidas cautelares a la CIDH –

directamente, a través de la PDH o de un abogado u organización- de acuerdo con el Artículo 25 del reglamento de la entidad internacional. Mientras la CIDH resuelve la petición de medida cautelar, el Estado está obligado a garantizar la integridad física de los individuos ofendidos, lo que se hace a través del mecanismo nacional que protege a la persona agraviada y su grupo familiar” (CERIGUA, 2011: 70).

En palabras de los propios miembros de la COPREDEH entrevistados: “...la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido mucha atención en los casos de violencia contra periodistas en Guatemala (...). Lo más parecido que encontramos a las recomendaciones está en el informe de Guatemala “Justicia e inclusión social” de 2003 donde bueno, luego de una visita, la Comisión analiza la situación con defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, etc. Ya grupos mucho más vulnerables como mujeres, niños, indígenas, fueron también objeto de estudio de la propia Comisión. Existía similitud entre los ataques que sufrían los defensores de derechos humanos y los operadores de justicia. De ahí que empieza la reflexión sobre que Guatemala tiene que hacer una aplicación real del programa de protección. Acá hay una ley de protección de testigos, el acuerdo que la reglamenta es de 2009 y se hacen ajustes al programa. Sin embargo, este decreto tiene algo muy especial y es que, tanto periodistas como sindicalistas, tienen la posibilidad de solicitar al Ministerio Público protección. Pero la Comisión confía en que Guatemala debería tener una política de protección, un programa que desarrolle medidas preventivas para garantizar la integridad física” (COPREDEH e, 2011).

Procurador de los Derechos Humanos (PDH)

El Procurador de los Derechos Humanos es un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los DDHH garantizados en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Tratados y Convenciones Internacionales aceptados y ratificados por Guatemala (PDH, website).

El Procurador no se encuentra subordinado a ningún organismo lo que le da gran autonomía para el ejercicio de sus funciones. Tanto su nombramiento como remoción se encuentran taxativamente establecidas lo que le otorga al organismo cierto blindaje frente a la influencia política: “La persona que es electa para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos, debe reunir las mismas calidades que se requieren para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Goza de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. Quien es electo como Procurador, no puede desempeñar otros cargos públicos ni fungir en cargos directivos de partidos políticos, de organizaciones sindicales, patronales o laborales. Tampoco puede ejercer la profesión ni fungir como ministro de cualquier religión. En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos es electo por el Pleno del Congreso para un período improrrogable de cinco años. Necesita como mínimo dos tercios del total de votos, en una sesión especialmente convocada para ese efecto. Es electo de una terna de candidatos propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, en un plazo de 30 días contados a partir de la entrega de dicho listado” (PDH, website).

Entre las funciones del Procurador de Derechos Humanos se encuentran las siguientes:

- “Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de Derechos Humanos;

Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;

- Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;

- Recomendar privada o públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo objetado;

- Emitir censura pública por actos o comportamientos contra los derechos institucionales;

- Promover acciones o recursos judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y

- Las otras funciones y atribuciones que le asigne esta ley.

- Promover y coordinar con las dependencias responsables para que en los programas de estudio de la educación oficial y privada, se incluya la materia específica de los Derechos Humanos, la que deberá ser impartida en los horarios regulares y en todos los niveles educativos.

- Desarrollar un programa permanente de actividades para que examinen aspectos fundamentales de los derechos humanos y se realicen informes, compilaciones, estudios, investigaciones jurídico-doctrinales, publicaciones, campañas divulgativas y cualesquiera otras actividades de promoción, con el propósito de hacer conciencia en los diversos sectores de la población sobre la importancia de estos derechos.

- Establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeras, encargadas de la defensa y promoción de los derechos humanos.

- Divulgar por los medios de comunicación, en el mes de enero de cada año, el informe anual y los informes extraordinarios a que se refiere la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

- Participar en eventos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Recibir, analizar e investigar toda denuncia de violación de los Derechos Humanos, que presenten en forma oral o escrita cualquier grupo, persona individual o jurídica.

- Iniciar de oficio las investigaciones que considere necesarias en los casos que tenga conocimiento sobre violaciones a los Derechos Humanos.

- Investigar en cualquier local o instalación, sobre indicios racionales que constituyan violación sobre cualesquiera de los Derechos Humanos, previa orden de juez competente. La inspección no requiere la notificación previa a los funcionarios encargados de quien, directa o indirectamente, dependen los locales e instalaciones.

- Exigir de particulares, funcionarios y empleados públicos de cualquier jerarquía al presentarse a los locales o instalaciones referidos en la literal anterior, la exhibición inmediata de toda clase de libros, documentos, expedientes, archivos, incluso los almacenados en computadora, para lo cual se acompañará de los técnicos necesarios; queda a salvo, lo preceptuado por los artículos 24 y 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Emitir resolución de censura pública contra los responsables materiales y/o intelectuales de la violación de los Derechos Humanos, cuando el resultado de la investigación arribe a esa conclusión.

- Organizarla Procuraduría de los Derechos Humanos y nombrar, amonestar y remover al personal de la misma, de conformidad con el reglamento respectivo; y
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la procuraduría y remitirlo a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, para que sea incluido en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado” (PDH, website).

De acuerdo a estas atribuciones y funciones, todo aquel que considere que alguno de sus derechos han sido violados, puede presentar denuncia verbal o escrita en la sede de la institución o en las auxiliaturas departamentales o telefónicamente. De acuerdo al Manual de Protección de Periodistas elaborado por CERIGUA (2011), “... La PDH deberá investigar y emitir una resolución que no es vinculante, pero tiene un valor moral. La PDH inicia una investigación propia y remite la denuncia al Ministerio Público, si encuentra evidencias de figuras delictivas; también ofrece medidas de seguridad perimetral y en casos más graves se asigna seguridad personal por un tiempo específico, si el/la periodista así lo requiere) (CERIGUA, 2011: 66).

Unidad de Delitos contra Periodistas y Sindicalistas del Ministerio Público

La Fiscalía Especial de Delitos Contra Periodistas y Sindicalistas fue establecida hace ya 10 años, en junio del 2001 por el Acuerdo Número 14-2001 del Ministerio Público para investigar los delitos que se cometan contra periodistas y contra sindicalistas. Luego, esta Fiscalía se transformaría en una unidad dentro de la Fiscalía de Derechos Humanos. De acuerdo al documento de CERIGUA (2011), dicha unidad “...está integrada por el Agente Fiscal Encargado, dos agentes fiscales, 6 auxiliares fiscales, 1 oficial de fiscalía y un conductor de vehículo”. Sobre el proceso de creación, los miembros de la COPREDEH entrevistados relataron que “...en 2001 las relatorías y sus declaraciones en materia de libertad de expresión provocaron un cambio y modificaciones por parte del Ministerio Público que cambió su estructura organizativa. Y en 2001 se crea la Fiscalía de Derechos Humanos y, dentro de esa fiscalía, se desarrollan fiscalías especiales: una de delitos contra operadores de justicia, una de delitos contra defensores de derechos humanos y una de delitos contra periodistas y sindicalistas” (COPREDEH e, 2011). José Luis Font dice que el periodismo no termina de percibir una amenaza concreta contra su labor y “...eso explica por qué no hay un mecanismo de protección por parte del Estado. Claramente, hace diez años cuando tratamos de crear el sistema de protección de periodistas la fiscalía y el ministerio público reaccionó montando una fiscalía especial para delitos contra periodistas y ahora la degradaron a una unidad. Pero la fiscalía nunca lo hizo, además de los delitos contra periodistas tiene adosados los delitos contra sindicalistas, con lo cual yo no tendría problemas si realmente hubiera un fiscal a cargo que fuera ágil” (Font e, 2011).

En el marco de este organismo, se pueden presentar denuncias por delitos contra la prensa. De acuerdo a lo relata el documento elaborado por CERIGUA: “La persona agredida pone en conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho que, en su opinión, reviste las características de punible, es decir que hay un delito de por medio. Pide al MP que investigue los hechos y da toda la información posible. Cuando se trata de un allanamiento, el MP también envía a los operadores de la escena del crimen, para que tomen las evidencias necesarias. La denuncia debe ponerse de inmediato. Si la primera autoridad con quien se tiene contacto es la Policía Nacional Civil, ante ella se

hace la denuncia, para que ésta notifique inmediatamente al Ministerio Público. Cuando el Ministerio Público percibe que un hecho reviste las características de delito, inicia la persecución penal de oficio, es decir sin que nadie se lo solicite” (CERIGUA, 2011: 71).

3. Variable dependiente: desempeño de la CICIG y otros organismos locales

“Básicamente, lo que dijeron fue “yo como Estado soy incapaz de investigar y necesito auxilio para hacer investigación, renuncio a la soberanía y que vengan fiscales de todo el mundo” (Marroquín e, 2011).

Desempeño de la CICIG

Para evaluar el desempeño de la CICIG es fundamental reflexionar sobre sus **particularidades institucionales** que, en algunos casos, podrían funcionar como limitantes estructurales a sus funciones. En 2007 y frente a la consulta sobre la constitucionalidad del acuerdo que da vida a la CICIG, la Corte opinó que el acuerdo “...resulta constitucional en cuanto a la creación de una comisión que coadyuve con la investigación de los delitos de acción pública que en el acuerdo de su creación se detallan, así como que brinde asesoría al Estado de Guatemala respecto de los temas que en el mismo se describen. Para la plena vigencia del Acuerdo es necesario que el mismo se interprete y ejecute de conformidad con la normativa constitucional y legal vigente en el ordenamiento jurídico guatemalteco, por lo que los instrumentos de aprobación que emita el congreso de la república de Guatemala y de ratificación que suscriba el ejecutivo deberán incluir esa previsión a efecto de que se mantenga la supremacía constitucional prevista...” (CC, 2007: 36)

Un aspecto que fue analizado por la Corte de Constitucionalidad y que más adelante sería cuestionado por algunos investigadores¹⁶ por la comisión es la independencia y autonomía del Ministerio Público con posterioridad al acuerdo constitutivo de la CICIG. Frente a este punto la CC opina: “...el MP mantiene la autonomía...(...)...puesto que las disposiciones contenidas en el acuerdo (...) no restringen ni disminuyen las facultades que constitucional y legalmente tiene atribuidas. Asimismo, para que puedan surgir obligaciones para éste derivadas de la comisión)...) se requiere la suscripción de acuerdos entre este y la referida comisión en aras de mantener esa autonomía” (CC, 2007: 36)

16. “La participación de la CICIG en la actividad investigativa y procesal se ha visto atacada con acciones de amparo e inconstitucionalidad, esgrimiendo en general todas ellas los siguientes argumentos: se viola el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de irretroactividad de la ley al ser llevada la investigación y acción penal por una fiscalía dependiente de la cicig; la no pertenencia del imputado que plantea la acción a cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad; que el Acuerdo de creación de la CICIG y consecuentemente su participación en la investigación y querrela adhesiva no puede ser aplicado retrospectivamente, en virtud de que los hechos son anteriores a la fecha de la firma y vigencia del Acuerdo” (CICIG, 2009: 21).

Ahora bien, si lo que sostiene la independencia y autonomía son los convenios celebrados con la CICIG, son estos mismos textos los que deberían ser fruto de especial atención. Como dijimos con anterioridad, la comisión celebró convenios con diversos organismos: la Superintendencia de Bancos, la Contraloría, el Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación. Más allá de lo expresado por la Corte de Constitucionalidad, los textos de estos convenios, en algunos casos, hacen peligrar la autonomía de los organismos en tanto colocan a la Comisión en una posición un tanto ventajosa en cuanto a la gestión de información en manos del Estado guatemalteco. Recordemos que el estado de Guatemala se encuentra alcanzado por la recientemente sancionada ley de acceso a la información, mientras que a la CICIG no la alcanza ninguna normativa en la materia, lo que constituye una asimetría que los convenios en algunos casos alimentan o contribuyen. El convenio con el Ministerio de Gobernación, por ejemplo, le otorga a la comisión la facultad de acceder de manera irrestricta a la información disponible en archivos. Solo algunos convenios, como el de la Superintendencia de Administración Tributaria, establece la obligación de la CICIG de proporcionar información que pudiera fortalecer acciones legales para erradicar la defraudación tributaria.

El informe desarrollado por Barrueto coincide en señalar este tipo de preocupaciones, aunque va un tanto más allá en sus implicancias: “Ineludiblemente, la CICIG es un actor que invade, con total consentimiento por parte del Estado, la soberanía de Guatemala en materia de justicia y seguridad. Siguiendo con la lógica expresada en el propio texto del acuerdo, la CICIG parece que se conforma como un órgano “independiente” e “inmune”, no pudiendo ser afectado por acciones de la justicia guatemalteca. Es una de las primeras consecuencias inesperadas del Acuerdo: La CICIG intentando luchar contra la impunidad, se convierte en un órgano inmune no sujeto a control” (Barrueto et al, 2008: 21).

Coordinación inter-institucional

La CICIG declara que son tres las organizaciones con las que mantiene mayor interacción y con las que ha necesitado construir articulaciones eficientes para la realización de su misión institucional: el Ministerio de Gobernación –con su PNC y SP-, el Ministerio Público y el Organismo Judicial. En el caso de la relación con el MP, ésta se ha visto cristalizada en la creación de la Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG (CICIG, 2010).

Algunos de los informes de la comisión muestran cierta resistencia dentro del Ministerio Público para avanzar en el trabajo iniciado por la comisión: “...ahí donde la relación con el MP no ha sido productiva o inclusive donde se ha detectado una obstaculización sistemática de la labor de investigación de la CICIG, la investigación de los casos ha quedado rezagada” (CICIG, 2008: 4). En la entrevista realizada por este investigador, Marroquín coincide en la dificultad de articularse de manera positiva con el Ministerio Público: “Al principio, entró en competencia con el Ministerio Público y con los jueces. También se le empezó a decir que no servía para nada, que

hacían sus investigaciones a espaldas de los fiscales nacionales. Siempre ha habido esos roces.” (Marroquín e, 2011).

El informe de 2008 da cuenta de cierta desconfianza que dificulta la coordinación inter-institucional, no sólo de la comisión con organismos locales, sino también entre organismos del estado guatemalteco entre sí, como la conflictiva relación entre el MP y la PNC. Frente a esta adversidad, una de las acciones de la CICIG fue pensar en instancias de coordinación: “...en aras de superar la desconfianza existente entre el MP y la PNC que dificulta la coordinación entre las dos instancias, la Comisión ha facilitado la creación de equipos de investigación conjuntos” (CICIG, 2008: 4)

La **rotación de funcionarios** es otro de los obstáculos identificados por la CICIG para el desarrollo de su misión institucional: “...los cambios de Ministro, así como de los altos mandos de la PNC, han hecho difícil concebir y ejecutar planes en materia de seguridad a mediano y largo plazo a pesar de su extrema necesidad. No obstante y aunque no con la premura deseable, se ha podido avanzar en procesos de depuración de unos efectivos de la PNC y en la incorporación de otros a las tareas de CICIG quienes han pasado por procesos de confianza y reciben permanente capacitación” (CICIG, 2009: 9).

La rotación en el Ministerio de Gobernación pareciera haber mejorado, según se informa en el reporte de 2011 (CICIG, 2011). Los problemas, en el cuarto año de funciones, aparecen en relación al organismo judicial, en el que “...se detectaron conductas irregulares por parte de determinados jueces –particularmente resoluciones ilegales que han favorecido la impunidad en casos de alto impacto- son que los mecanismos del sistema de justicia hayan reaccionado adecuadamente para corregir dichas irregularidades” (CICIG, 2011: 6).

Estas dificultades de articularse de manera coordinada y eficiente, en algunos casos han sido interpretadas como una amenaza a la institucionalidad guatemalteca: “Muchos críticos señalan que la CICIG, en base a dicha definición de objetivos, y a las capacidades de que disfruta, ha destrozado la poca institucionalidad que quedaba en los servicios de justicia guatemaltecos” (Barrueto et al, 2008: 23)

Desempeño, resultados y problemas estructurales

Según informa la propia CICIG, la comisión pasó una primera fase de mucha crítica, de arranque lento y un tanto burocrático en donde no se presentaron resultados concretos de su trabajo. Luego, de septiembre de 2008 a septiembre de 2009 se avanzó un diseño organizacional interno, en la designación de funcionarios y en la conformación de equipos de investigación. Es recién en el año siguiente que la CICIG reconoce haber presentado algunos resultados concretos, especialmente en lo que se refiere a la contribución al fortalecimiento institucional (CICIG, 2010). En el informe 2011, se destacan las actividades de fortalecimiento institucional realizadas, lo cual podría estar evidenciando las dificultades para avanzar en los aspectos persecutorios de sus acciones y la necesidad de focalizarse en la elaboración de propuestas y reformas legislativas para justificar su continuidad.

La CICIG reporta los siguientes logros en sus informes de gestión:

Descripción	cantidad
Denuncias recibidas	1937
Investigaciones abiertas	62
Debates en desarrollo	1
Actuación como querellante adhesivo	20
Sentencias	6
Antejuicio	4
Diligencias judiciales	1544
declaraciones	512
misiones de investigación	919
allanamientos	248
Capturas	157
Archivos electrónicos y físicos	225149
Funcionarios de CICIG en tareas sustantivas	86

En base a información provista en informe de tercer y cuarto año de labores de la CICIG (CICIG, 2010; CICIG, 2011)

Al ser consultados nuestros entrevistados sobre la performance de la comisión, nos encontramos con los siguientes testimonios: “Tiene un mandato para investigar delitos producidos por estas estructuras que se denominan paralelas al poder. O cualquier delito que tenga armas, redes de protección, etc. Obviamente, cuando llega la CICIG ellos no tenían conciencia de que eso significaba todo esto: un país con 15 millones de habitantes, que todos los días llegaran millones de casos. Al principio, había mucha oposición de grupos conservadores a la CICIG, diciendo que era una vergüenza, que el Estado había fracasado, que nosotros tenemos que arreglar nuestros propios problemas, etc. Después empezó a avanzar en algunas investigaciones, y como que se logró ganar, digamos, algo de legitimidad. Pero después empezó a tocar a gente más poderosa y se empezó a desmoronar otra vez” (Marroquín e, 2011).

Llama la atención el énfasis en la estrategia comunicacional –de la cual hablaremos más adelante- que fue la que pareciera haber definido el criterio de selección de los casos. De acuerdo al informe 2008, se privilegiaron los casos de “alto impacto” para darle visibilidad a la actividad de la comisión. Font coincide con Marroquín en la búsqueda de ganar legitimidad en las primeras acciones mediante la selección de casos de alto perfil: “Yo creo que es falta de una estrategia clara para abordar el tema. Me temo que hubo una necesidad de la CICIG de ganar la aprobación poblacional y, por eso, asumió retos que eran los más mediáticos, los más populares, pero no necesariamente los estratégicos y ahí yo creo que hubo un retardo, en algunos casos por falta de independencia con respecto al sector privado y, en otros casos, por falta de recursos necesarios para ver hasta dónde llegaba realmente el poder de estos grupos y personajes” (Font e, 2011).

Llama la atención que sea la misma CICIG la que en uno de sus informes pareciera dar cuenta de sus limitaciones, al explicar el por qué de sus magros resultados mediante los mismos argumentos que explican su surgimiento: “La desarticulación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos incrustados en muchos de los ámbitos públicos de Guatemala es responsabilidad del Estado. La CICIG continuará brindando al estado de Guatemala todo el apoyo y acompañamiento que esté a su alcance con el fin de que dichos cuerpos y aparatos puedan ser finalmente extirpados. Sin embargo para poder lograr ese objetivo, el estado de Guatemala debería asegurar que todos los operadores de justicia que se empeñan constantemente en aplicar una justicia justa puedan operar libremente y no bajo un clima de amenazas, presiones o inclusive, asesinatos. Desde el inicio del presente año, son al menos 8 los oficiales públicos en tema de seguridad y justicia que han sido asesinados. Todos ellos llevaban casos o tenían información sobre casos de alto impacto. A pesar de lo anterior, de un atento análisis de las sentencias condenatorias se aprecia que los niveles de eficacia del sistema de justicia son inaceptables. Si bien es cierto que el MP y la PNC tienen una responsabilidad fundamental en la investigación y persecución penal, los jueces son los responsables en última instancia de que esta investigación se realice en forma eficaz y en respecto al debido proceso, para que esta finalice en una resolución condenatoria cuando así corresponde. Esta es la responsabilidad de la judicatura en un estado de derecho” (CICIG, 2008)

José Luis Font coincide con este panorama: “Yo creo, cuatro años después, que CICIG tiene las mismas limitaciones que los guatemaltecos para desarrollar esa lucha. Por supuesto, que ha habido avances y acciones positivas en la lucha contra la impunidad pero no veo que estén desbaratando esas mafias, ni aparatos clandestinos, ni por mucho. Han abordado algunos de los casos. Pero ¿dónde está la mafia de los militares que se suponía había sido el gran grupo contrainsurgente? Ni siquiera han llegado a ellos, ni siquiera les han hecho cosquillitas ...(...)...Pero hemos visto muchos juicios de la CICIG y son semejantes a los de la justicia guatemalteca, hay conflictos internos desde románticos hasta de competencia desleal entre investigadores, decisiones que se toman en términos de tiempos políticos y no de búsqueda de justicia, etc. A estas alturas entiendo que los seres humanos somos parecidos a todo el mundo, que no hay una incapacidad notoria por parte de nosotros los guatemaltecos. Lo que hay es falta de convicción.” (Font e, 2011)

La CICIG y la protección de los periodistas

En los informes de gestión, la única referencia a los comunicadores sociales que encontramos parece tener cierto carácter utilitario. Los periodistas son mencionados solamente como población objetivo de una estrategia comunicacional que permita instalar la comisión en la agenda público-política local. El informe de la CICIG (2009) realizado a dos años de sus funciones, identifica a los periodistas como alfiles de su armado estratégico pero no como población objetivo a proteger. Incluso, el mismo reporte, da cuenta de cierta cerrazón de la información pública en virtud de la naturaleza de los documentos que maneja la comisión: “Desde el momento de la instalación de la Comisión, la seguridad se convirtió en una preocupación permanente de CICIG y como consecuencia de ello se tomó una serie de medidas tendientes a limitar las posibilidades

de acceso a personas, documentos e instalaciones en las que se realizan los trabajos de investigación y análisis” (CICIG, 2009: 7).

El informe de Barrueto coincide con nuestro diagnóstico: “Analizado el *website* de la CICIG, y un importante número de publicaciones y artículos periodísticos sobre la misma, no parece que haya una preocupación clara por la protección de los derechos relacionados con la Libertad de Expresión, y desde un punto de vista particular, por todo lo que tiene que ver con la protección del ejercicio profesional periodístico y la libertad de prensa...(…)...la CICIG no tiene asignada la función de protección de la libertad de expresión en el territorio guatemalteco, y sólo se preocupará de un tema relacionado con la libertad de expresión si el mismo se “traslapa”, o solapa, con un asunto relacionado con grupos paralelos y crimen organizado.” (Barrueto et al, 2008: 35).

De acuerdo a la definición de sus atribuciones y funciones, la atención de los delitos contra la prensa no se encuentran excluidos, pero tampoco incluidos de manera directa. Para que una agresión a un periodista sea atendida por la Comisión, debe estar vinculado con su misión institucional. En el 2010, la Comisión tomó el caso de Luis Felipe Valenzuela, Director general de la cadena de radio Emisoras Unidas que fue víctima de un robo a mano armada y herido de gravedad en el rostro. De acuerdo al informe 2010 (CICIG, 2010): “El 8 de abril del 2010, el periodista Luis Felipe Valenzuela es víctima de un ataque armado donde resulta gravemente herido. El caso se encuentra en investigación por esclarecimiento y determinar si el hecho se debió a su labor periodística o a la delincuencia común. A la fecha no hay detenidos” (CICIG, 2010: 18).

Más allá de la investigación de este caso, periodistas consultados por Barrueto en su informe en relación al aporte de la CICIG a la protección de periodistas muestran gran escepticismo: “Los tres comentan y responden ante la pregunta que, más que fortalecer el sistema de libertad de expresión y libertad de prensa en el país, las acciones de la CICIG han debilitado el mismo. Lo señala Giovanni Fratti cuando apunta que “su compromiso con la libertad de prensa es literalmente nulo”, o Marta Yolanda Díaz Durán, que ante la misma pregunta señala que “fui demandada ante la CICIG, y luego en el Ministerio Público... Por un artículo titulado el beso de Espada. El Vicepresidente violentó mi libertad de expresión. Tengo una grabación donde el mismo me amenaza, y el fiscal de la CICIG me está llamando para pedirme declaraciones. Vinieron también a violentar la libertad de expresión” (Barrueto et al, 2008: 35)¹⁷.

Otros periodistas analizan la contribución de la CICIG desde una perspectiva más sistémica, “...en este contexto es difícil que la CICIG pueda jugar un papel de persecución de crímenes a periodistas. Porque están completamente desbordados. La CICIG se convierte en una especie de garantía y pulcritud cuando llegó...” (Font e, 2011). Marielos Monzón, también entrevistada en esta investigación coincide con el

17. <http://mydda.blogspot.com/2010/11/cicig.html>

nivel de contribuciones que puede realizar la CICIG y sobre las cuestiones que se le demandan: “Mira, a mi me parece que lo que puede hacer la CICIG es identificación de las estructuras, es importante. Se puede llevar a cabo como un caso paradigmático. Ahora, seguirle tirando todo a la CICIG...” (Monzón e, 2011).

Desempeño de las instituciones locales

*“Aquí es impensable un mecanismo de protección desde el Estado. El mismo Estado no tiene capacidad, a quién van a poner a protegerte?”
(Marroquín e, 2011).*

La COPREDEH ha participado activamente en la elaboración y difusión de distintos materiales para la protección de periodistas como la “Cartilla para la protección de periodistas”, el “Protocolo para la protección de periodistas” y el Manual de Mecanismos de Protección de Periodistas y Comunicadores sociales”. En la entrevista, los miembros del organismo daban cuenta de otros logros: “...nosotros trabajamos con el Departamento de Planeación de Mecanismos para la Protección de Personas y hemos atendido 44 casos de periodistas. Con medidas de protección tenemos solo 5 porque no todos las han aceptado” (COPREDEH e, 2011)

En relación a la labor que desempeñan el PDH o la Unidad especial de la Fiscalía, José Luis Font las considera como insuficientes: “He escuchado que se sienten atendidos pero la seguridad que puedan darles estas medidas cautelares es muy débil ya que esta es una sociedad muy violenta” (Font e, 2011). Esto se refleja en lo que informa Marielos Monzón: “Me llega hace un mes de la Fiscalía de Protección a Periodistas una citación para ampliar una declaración por una denuncia por amenazas que yo puse en 2005. ¡6 años después! Este país no resuelve los intereses de la gente. Las amenazas quedaron en nada” (Monzón e, 2011).

En términos más sistémicos, los miembros de la COPREDEH analizan la situación especial y contexto en el que operan estas instituciones: “...la fiscalía de derechos humanos recibió bastante cooperación internacional pero a medida que esta ayuda fue desapareciendo, se fue modificando el enfoque del Ministerio Público o de las fiscalías y se empieza a considerar que la fiscalía de periodistas debería dedicarse a otros temas vinculados a la libertad de expresión y esto produjo un debilitamiento. La fiscalía de delitos contra sindicalistas y periodistas había logrado procesar unos cuarenta casos hacia 2005, algunos de ellos con resultados considerables en términos de procesos pero, a partir de 2006, ese enfoque cambia. Eso es lo que vemos como un debilitamiento. En temas de protección no ha habido un enfoque integral como lo sugería nuestra Comisión. Aquí estamos trabajando algo desde 2008, con esta nueva administración, una política de protección para defensores de derechos humanos y otros grupos vulnerables y también un programa de protección para defensores de derechos humanos, periodistas y operadores de justicia. (...) Uno de los problemas que tenemos con los periodistas al momento de ofrecerles protección... primero, la oficina del Ministerio Público no responde con la celeridad que ellos quisieran y creemos que muchos periodistas ignoran este mecanismo de protección al que tienen derecho según la ley. Esto provoca que requieran medidas cautelares en la CIDH o llamamientos de Naciones Unidas.

Adicionalmente, tienen que regresar aquí con nosotros y les ofrecemos un esquema de protección que es muy limitado porque se traduce en protección policial en tu lugar de trabajo o en puestos fijos. Estos mecanismos afectan la actividad del periodista, para ellos es incomodo. Sabemos que eso provoca problemas en el desarrollo de su actividad y la idea es que cada quien la pueda desarrollar normalmente con el mejor margen de seguridad posible. Ahora los periodistas no solo enfrentan el descrédito, el cuestionamiento o el desprestigio que puedan causar a un funcionario público sino que, también, estamos conscientes de que a nivel local, el hecho de que empiecen a abordar temas no solo relacionado con corrupción, como narcotráfico, redes ilícitas, trata de personas, o acciones ilegales los colocan en una situación de alto riesgo”.

Sobre la acción de estas instituciones, Ileana Alamilla: “Mira, yo creo que tenemos un gravísimo problema en relación al funcionamiento en general del sistema de justicia. Y esto es precisamente lo que genera un clima favorable para el tema delitos y agresiones. Obviamente, incide muy negativamente esta decisión de que esté en el Ministerio Público. Hay falta de investigación efectiva, hay falta de seguimiento de los casos, hay apatía y negligencia. Entonces los casos quedan siempre en el limbo y esto envía un mensaje alentador a los perpetradores de las amenazas y delitos en contra de la prensa. La impunidad continúa enquistada en el Estado, en la sociedad y nosotros, como periodistas, continuamos desprotegidos. Porque, aunque exista una legislación que nos garantiza derechos a nivel constitucional, cuando esto se traduce en la operativización de esos derechos es cuando tienes el problema. El segundo mecanismo en relación con la Procuraduría de Derechos Humanos es una institución enorme que permite, por lo menos, a la ciudadanía algún consuelo cuando el sistema no funciona. Y el Procurador tiene algunas atribuciones muy efectivas sobre todo en el caso de acciones legales en el ámbito jurisdiccional a favor de los periodistas. En el caso de la presencia de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado es bastante relativo, verdad. Porque es importante que recoge informes en relación a libertad de expresión o agresiones a periodistas. Pero informes internacionales que no importan nada. En el último informe la Oficina del Alto Comisionado ni siquiera puso recomendaciones. Simplemente, le dijo al Estado que cumpla con las recomendaciones que se le han venido haciendo” (Alamilla e, 2011).

4. Conclusiones

Uno de los primeros problemas que aparecen al analizar el diseño institucional de la CICIG son los cuestionamientos no ya en relación a la inconstitucionalidad del acuerdo, sino a los efectos de dicho acuerdo sobre la institucionalidad guatemalteca. Un tema que refleja fuertemente este punto es el modo en que se articulan la comisión y los organismos locales en los convenios de cooperación. En estos convenios se le otorga alta discrecionalidad y poco control y obligaciones de rendición de cuentas a la comisión internacional.

De manera más dramática que en cualquiera de los otros casos analizados –México, Colombia-, la coordinación de la comisión con las actividades locales se vuelven de

vital importancia para el desarrollo de su misión institucional. Sin embargo, son los mismos informes de la CICIG los que revelan actitudes de resistencia y desconfianza en las autoridades locales que los lleva a naufragar en sus investigaciones locales.

Los resultados alcanzados parecen haber sido especialmente magros en los primeros años de sus funciones y van aumentando a medida que se acumula experiencia en la gestión, aunque pareciera que comienza a privilegiarse las acciones destinadas al fortalecimiento institucional e impulso de reformas más que a la resolución de casos admitidos y seleccionados. Si consideramos la brecha que existe entre el alto nivel de demanda (cantidad de denuncias recibidas), sobre las investigaciones en curso, podemos inferir cierto grado de frustración entre aquellos denunciantes que, aunque sus casos no se ajusten tal vez a la misión institucional de la comisión, han acudido a ella en busca de una justicia que las instituciones locales no han sido capaces de otorgar.

Llama la atención que sea la misma CICIG la que en uno de sus informes pareciera dar cuenta de sus limitaciones, al explicar el por qué de sus magros resultados mediante los mismos argumentos que explican su surgimiento. Después de 4 años de funciones las CICIG pareciera haber llegado al punto donde inició sus funciones: la dificultad de operar en el marco de un Estado jaqueado por el crimen organizado.

En relación a la contribución de la comisión a la protección de periodistas debemos ser justos y aclarar que investigar los delitos contra la prensa no forma parte de su misión institucional, salvo que el delito cometido involucre la participación de grupos clandestinos paramilitares. El único caso que se ajustado a su misión institucional aún no ha sido resuelto.

Más allá de estas cuestiones formales, la percepción de los periodistas consultados sobre la contribución de la CICIG a la protección de la libertad de expresión es de gran escepticismo. Algunos señalan que no puede demandarse al organismo que desarrolle una función más; otros opinan que la CICIG ha considerado a los periodistas exclusivamente como medio de una estrategia comunicacional agresiva destinada a ganar legitimidad en la arena política local.

Mientras tanto, las organizaciones locales han desarrollado esfuerzos que no parecen suficientes o, al menos, se encuentran cuestionados en un contexto de mayor desconfianza a las instituciones locales. Siguiendo algunos testimonios de los periodistas entrevistados, resulta vital la organización de los periodistas para promover su defensa y protección, ya sea que se busque diseñar un mecanismo de protección en el entramado institucional local o se apele a organismos internacionales como espacio de recepción de denuncias y solicitud de protección.

Conclusiones generales del estudio

El estudio de caso analizó las instituciones encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa en tres países: México, Colombia y Guatemala. El análisis de cada uno de los países consistió en la descripción y evaluación de aquellos organismos y políticas que fueron creadas para responder a las preocupantes amenazas a la libertad de expresión.

El Estado Mexicano respondió a la demanda de protección de la libertad de expresión mediante la creación de diferentes instituciones como el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos que depende de la Quinta Visitaduría General en la CNDH, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), la Comisión Especial de Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación del Congreso de la República, la Unidad de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación en el Poder Ejecutivo Nacional, sede este último del recientemente creado Comité de Protección de Periodistas instaurado en los últimos meses.

En el caso de Colombia, el estado creó el Programa de Protección de Periodistas en el 2000 para revertir la alarmante situación que atravesaba la libertad de expresión. Conjuntamente al programa, se creó el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) para establecer los niveles de riesgo y evaluar, recomendar y/o aprobar las medidas de protección frente a los pedidos de protección. El programa convive en un entramado institucional donde otros organismos desempeñan funciones similares como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo o el Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación. El Programa de Protección depende de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y funciona con la colaboración del CRER, instancia interinstitucional que cuenta con la participación de organizaciones de la sociedad civil, un aspecto festejado y reconocido internacionalmente. El programa cuenta con un amplio presupuesto aunque los entrevistados admiten que los recursos financieros se destinan principalmente a los esquemas de protección y no se invierten en la formación de recursos humanos que puedan potenciar las bondades del programa.

Guatemala, por su parte, es un caso un tanto más particular por dos cuestiones fundamentales: en primer lugar porque aquí no analizamos una agencia gubernamental o un programa específico sino un organismo multilateral creado como instancia de apoyo al gobierno nacional con el fin de revertir el nivel de impunidad y violencia. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue establecida en el 2006 gracias al esfuerzo de la comunidad internacional y el consenso de las distintas fuerzas políticas del país. Y, en segundo lugar, este caso presenta la particularidad de que el organismo analizado no se encuentra específicamente diseñado para resolver los crímenes contra la prensa, sino que ha sido creado para atender a una situación

más general y estructural de violencia generada por la acción del crimen organizado en el territorio de Guatemala.

Diseño institucional

Tal como lo describimos en la sección metodológica, cada una de las unidades analizadas fueron evaluadas en relación a su diseño institucional. El análisis del diseño institucional del caso mexicano se centró en el estudio de la Fiscalía Especial para los Delitos contra la Libertad de Expresión. Este análisis nos permitió identificar una serie de limitaciones que caracterizan de manera constitutiva al organismo: un marco jurídico acotado, derivado de un acuerdo y no de una legislación comprensiva; la dependencia administrativa de la PGR por su ubicación en el organigrama institucional; las limitaciones en sus atribuciones en función de su competencia jurisdiccional¹⁸, y la necesidad de confirmar que la agresión fue en ocasión del ejercicio periodístico y no ha estado vinculado con la delincuencia organizada, la escasa diferenciación política dada por la inexistencia de criterios específicos para la designación y remoción de autoridades; un presupuesto ajustado y un staff con bajo nivel de especialización. Sin embargo, y de acuerdo al exhaustivo análisis realizado por la CNDH y demás fuentes documentales, más allá de las limitaciones de diseño institucional anteriormente descritas, el desempeño de la Fiscalía ha sido débil por lo propia actuación de la agencia.

En el caso del análisis del diseño del Programa de Protección de Periodistas de Colombia, por su característica constitutiva de espacio inter-institucional focalizamos la atención a las cuestiones vinculadas a la coordinación inter-institucional. Esta quizás una de las críticas más frecuentes al programa por su deficiencia a la hora de coordinarse con las organizaciones que identificamos eventualmente como *rivales* al programa. Si bien el hecho de ser una instancia inter-institucional le permite alimentarse de diferentes fuentes y recursos para el desarrollo de su misión organizacional y la participación de las organizaciones de la sociedad civil le otorgan gran legitimidad al espacio, el hecho de que el Comité se encuentre compuesto por un conglomerado de agentes e instituciones con misiones y objetivos diferentes parece incidir, a veces negativamente, en los resultados obtenidos por el programa. El punto de tensión institucional más fuerte es la relación entre el CRER y la Fiscalía General de la República y el modo en que circula la información entre estos organismos. Las fallas de coordinación del CRER con la Fiscalía se reflejan particularmente en un aspecto: la gestión, sistematización y acceso a la información sobre las causas judiciales que lleva.

Los problemas de coordinación inter-institucional tienen su correlato o contracara en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, entre las directivas establecidas a nivel nacional y las realidades que se dan en los gobiernos locales. Sin bien Colombia tiene un ordenamiento político unitario, lo cual facilita la implementación de políticas de

18. Este punto debería ser analizado en vista a la reciente reforma de federalización de los delitos contra la prensa.

manera uniforme, la *performance* del programa –la realización de los estudios de riesgo, por ejemplo o la aplicación de las medidas de protección- sigue dependiendo del modo en que los funcionarios locales interpretan e implementan las directivas diseñadas desde el gobierno central.

En el caso de Guatemala, uno de los primeros problemas que aparecen al analizar el diseño institucional de la CICIG son los cuestionamientos no ya en relación a la inconstitucionalidad del acuerdo que da origen al organismo, sino a los efectos de dicho acuerdo sobre la institucionalidad guatemalteca. Un tema que refleja fuertemente este punto es el modo en que se articulan la comisión y los organismos locales en los convenios de cooperación. En estos convenios se le otorga alta discrecionalidad y poco control y obligaciones de rendición de cuentas a la comisión internacional. De manera más dramática que en cualquiera de los otros casos analizados, la coordinación de la comisión con las actividades locales se vuelven de vital importancia para el desarrollo de su misión institucional. Sin embargo, son los mismos informes de la CICIG los que revelan actitudes de resistencia y desconfianza en las autoridades locales que los lleva a naufragar en sus investigaciones locales.

Performance de los organismos

Si evaluamos la performance de los organismos en la reducción de las agresiones contra la prensa, los resultados alcanzados por los organismos analizados son disímiles. En México, el relevamiento registró un incremento en las agresiones contra la prensa a pesar de los esfuerzos institucionales destinados a revertir esa situación. Preocupa también, en relación a este caso, la baja calidad de la información pública de las estadísticas sobre agresiones contra la prensa. En el caso colombiano, si evaluamos las cifras vinculadas a los asesinatos, desde la instauración del Programa de Protección se ha registrado un descenso en las víctimas mortales de los crímenes contra la prensa, aunque el resto de agresiones contra la prensa se han mantenido estables, al menos desde el 2006. El énfasis en la protección y no en la investigación parecen explicar los magros resultados obtenidos en la lucha contra las agresiones a la prensa en Colombia: de los 138 casos de asesinatos a periodistas por razones del oficio sólo ha habido cinco condenas de autores intelectuales.

En el caso mexicano, no sólo el desempeño de la FEADLE ha sido preocupante sino que tampoco las otras agencias vinculadas a la protección de periodistas e investigación de los crímenes contra la prensa han registrado avances significativos. La coordinación inter-institucional lejos de generar sinergias pareciera producir efectos negativos. La relación entre los diferentes niveles de gobierno no es menos problemática, lo cual reduce también la capacidad organizacional para responder a las misiones institucionales de los organismos analizados. Tal como lo destacábamos en el capítulo destinado al caso mexicano, el resultado del desempeño de las agencias creadas para proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa se cristaliza en la impunidad que caracteriza las investigaciones sobre las agresiones contra periodistas: “De los 108 asuntos que (la FEADLE) ha conocido en sus 4 años de funcionamiento, sólo ha consignado 4 casos, es decir, sólo tiene un 3.7% de efectividad resaltando que en un 59% se ha declarado incompetente o ha enviado al archivo los casos” (A19-CENCOS,

2010: 17). Este dato es interesante, especialmente si consideramos que, de acuerdo a CIDAC (2009), la tasa de resolución de crímenes en el Estado de México es de un 2%. Siguiendo estos indicadores, la acción de estas nuevas instituciones ha permitido casi duplicar esta tasa, llegando a un todavía alarmante 3,7%.

Uno de los principales hallazgos en el estudio del caso colombiano es que el contexto de surgimiento del programa ha signado la suerte del programa y explica la dificultad que tiene para trascender su respuesta a la demanda y avanzar en el diseño de políticas de prevención. Un aspecto en el que se refleja el contexto en el cual emerge el programa es el énfasis en la protección y no en la investigación. En términos generales, todos los entrevistados coinciden en reconocer la importancia de la existencia del programa, por el reconocimiento político del problema y por el efecto disuasivo que presentan las medidas de protección. Más allá de esta evaluación positiva, los entrevistados han destacado las críticas que se derivan principalmente del *policy legacy* del contexto de creación del programa, esto es, la necesidad de atender la alarmante situación de amenaza a la libertad de expresión. Un indicador claro de esta tendencia es la inexistencia de una política de prevención que pueda complementar o articularse con la estrategia de protección que implementa el programa.

Otro punto que ha sido señalado como una pata floja del programa, es la falta de voluntad política para demostrar el interés de las más altas autoridades en erradicar el fenómeno de la violencia contra los periodistas. Algunos entrevistados coinciden en señalar que el programa pasó por cierto proceso de burocratización que lo volvió lento y poco ágil. Otros entrevistados señalan el carácter discriminatorio de los programas. En un contexto en donde la inseguridad la padecen algunas poblaciones específicas pero no sólo ellas sino la sociedad en su conjunto aparecen dos preguntas fundamentales: ¿hasta qué punto se legitima la focalización de la protección? ¿la constitución de los programas permite implementar de manera más cabal la exigencia constitucional de proteger a quienes habitan el suelo colombiano?

Yendo a cuestiones más concretas, las evaluaciones de riesgo han sido objetadas por diferentes motivos. Especial atención se llevan las demoras en la determinación del riesgo, por el lapso que existe entre que se presenta el pedido de protección, la determinación del riesgo y la implementación efectiva de la medida de protección. La calidad de los estudios de riesgo también ha sido objeto de crítica, especialmente porque los que solicitan protección no suelen estar de acuerdo con el resultado del estudio, con el contenido de las entrevistas que los califican y con los argumentos que sostienen la determinación del riesgo. Otro de los grandes problemas es la desconfianza en quienes entrevistan a los periodistas amenazados y finalmente determinan el riesgo frente al que se enfrentan. Otro aspecto ampliamente criticado es el carácter “cerrado” de los estudios de riesgo.

Otra de las críticas más fuertes a la acción del programa proviene del modo en que se han implementado las medidas de protección. Una de las críticas se relaciona con las medidas de protección “duras”, aquellas que involucran la participación de escoltas privados y la desconfianza existente entre agentes y protegidos. Otro tema

clave es el desmantelamiento de las medidas de protección. En un contexto de alta impunidad donde la verdad judicial tarda en llegar, ¿cómo puede decidirse cuándo es el momento para retirar una medida de protección? Una medida retirada antes de que el riesgo desaparezca puede tener consecuencias letales, pero sostener un esquema de protección cuando ya no es necesario supone un uso de recursos ineficiente que puede obstaculizar la implementación de un esquema de protección para otro periodista que se encuentre en situación de riesgo inminente. Lo cierto es que la reevaluación del riesgo no parece ser una práctica habitual.

En el caso guatemalteco encontramos que los resultados alcanzados parecen haber sido especialmente magros en los primeros años de sus funciones y van aumentando a medida que se acumula experiencia en la gestión, aunque pareciera que comienza a privilegiarse las acciones destinadas al fortalecimiento institucional e impulso de reformas más que a la resolución de casos admitidos y seleccionados. Si consideramos la brecha que existe entre el alto nivel de demanda (cantidad de denuncias recibidas) y las investigaciones en curso, podemos inferir cierto grado de frustración entre aquellos denunciantes que, aunque sus casos no se ajusten tal vez a la misión institucional de la comisión, han acudido a ella en busca de una justicia que las instituciones locales no han sido capaces de otorgar.

Llama la atención que sea la misma CICIG la que en uno de sus informes pareciera dar cuenta de sus limitaciones: al explicar el por qué de sus magros resultados hace referencia a los mismos argumentos que explican su surgimiento, fenómenos que su misión organizacional debe revertir. Después de 4 años de funciones las CICIG pareciera haber llegado al punto donde inició sus funciones: la dificultad de operar en el marco de un Estado jaqueado por el crimen organizado.

En relación a la contribución de la comisión a la protección de periodistas debemos ser justos y aclarar que investigar los delitos contra la prensa no forma parte de su misión institucional, salvo que el delito cometido involucre la participación de grupos clandestinos paramilitares. El único caso que se ha ajustado a su misión institucional al momento de realizar el trabajo de campo aún no había sido resuelto.

Más allá de estas cuestiones formales, la percepción de los periodistas consultados sobre la contribución de la CICIG a la protección de la libertad de expresión es de gran escepticismo. Algunos señalan que no puede demandarse al organismo que desarrolle una función más; otros opinan que la CICIG ha considerado a los periodistas exclusivamente como medio de una estrategia comunicacional agresiva destinada a ganar legitimidad en la arena política local.

Mientras tanto, las organizaciones locales han desarrollado esfuerzos que no parecen suficientes o, al menos, se encuentran cuestionados en un contexto de mayor desconfianza a las instituciones locales. Siguiendo algunos testimonios de los periodistas entrevistados, resulta vital la organización de los periodistas para promover su defensa y protección, ya sea que se busque diseñar un mecanismo de protección en el entramado institucional local o se apele a organismos internacionales como espacio de recepción de denuncias y solicitud de protección.

Anexo I: Bibliografía y entrevistas

Bibliografía sobre México

- Acosta Urquidi, Mariclaire (2010); *“Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México”*, México.
- Article 19, Cencos (2007); *“Señalamientos sobre el incumplimiento de las obligaciones del estado mexicano en materia de libertad de expresión”*, México.
- Article 19 (2009); *“Discurso sin resultados, informe sobre la fiscalía especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas”*, México.
- Article 19, Cencos (2010); *“Agresiones contra la libertad de expresión en México”*, Washington
- Article 19, Cencos (2010); *“Informe 2009. Entre la violencia y la indiferencia. Informe de agresiones contra la libertad de expresión en México”*, México.
- Cencos (2011); *“Análisis sobre los “Acuerdos” de protección para periodistas y defensoras de derechos humanos”*, México.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2009); *“Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009”*, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009); *“Recomendación General No. 17 sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente”*, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2010); *“Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México”*, México.
- Committee to Protect Journalist (2010); *“Silence or Death in México’s Press”*, New York.
- Human Rights Watch (2003); *“Justice in Jeopardy: “Why México’s first real effort to address past abuses risks becoming its latest failure”*, New York.
- Organización de Estados Americanos (2003); *“Informe sobre la implementación en México de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda”*, Washington.
- Reporteros sin fronteras por la libertad de prensa (2009); *“México, Los entresijos de la impunidad, Escalada de la seguridad pública y pesadez burocrática”*, París.

Entrevistas

- (Acosta e, 2011). Entrevista realizada a Mariclaire Acosta, Center for Economic Teaching and Researching, marzo de 2.011.
- (Cárdenas e, 2.011). Entrevista realizada a Cynthia Cárdenas, Article 19, marzo de 2.011.

(López Reina e, 2.011). Entrevista realizada a Omeheira López Reina, Director de la unidad de derechos humanos, secretaría de Gobierno, marzo de 2.011.

(Maya e, 2011). Entrevista realizada a Brisa Maya, CENCOS, marzo de 2.011.

(Salas Chávez e, 2.011). Entrevista realizada a Gustavo Salas Chávez, Acusador especial, Oficina del acusador especial para los ataques contra la libertad de expresión, marzo de 2.011.

(Valdéz e, 2011). Entrevista realizada a Yolanda Valencia Valdéz, diputada, Congreso de la Unión, *comité de seguimiento de los crímenes contra la prensa*, marzo de 2.011.

Bibliografía sobre Colombia

Bibliografía:

Committee to Protect Journalist (2011); *“Getting Away With Murder CPI’s 2011 Impunity Index spotlights countries where journalists are slain and killers go free”*, New York.

Fiscalía General de la Nación (2009); *“Informe de Gestión 2008/2009”*, Colombia, disponible en http://fgn.fiscalia.gov.co/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuenta/informe_de_gestion_09.pdf

Fundación para la Libertad de Prensa (2010); *“El olvido de la justicia. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia”*, Colombia.

Iparraguirre, Cristina; Martha Rocío Mendoza; Tte. Coronel Luis Alfonso Novoa (2002); *“Informe de evaluación del Programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior”*. Bogotá.

Ministerio de Interior y de Justicia (2011), Informe de gestión al Congreso de la República 2010-2011, disponible en <http://www.derechodeautor.gov.co/htm/Planeacion/Audiencias%20Publicas/2011/INFORME%20DE%20GESTI%20D3N%202010%20%20-%202011.pdf>

Novoa Díaz, Luis Alfonso (2009); *“Consultoría para la creación de una Dirección Especial de Protección y Seguridad dependiente del Estado”*, Bogotá.

Organización de Estados Americanos (2003); *“Comité de expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción”*, Washington.

Procuraduría General de la Nación, (2011), *“Informe evaluativo del programa de protección para víctimas y testigos decreto 1737 de 2010 y del programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo decreto 1740 de 2010”*, Bogotá.

Programa somos defensores (2008); *“Defender y proteger la vida: La acción de los defensores de derechos humanos en Colombia”*, Bogotá.

Relatoría para la libertad de expresión (2006), Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia, disponible en http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=impunidad%2C%20autocensura%20y%20conflicto%20armado%20interno%3A%20análisis%20de%20la%20situación%20de%20la%20libertad%20de%20expresión%20en%20colombia&source=web&cd=1&ved=OCB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cidh.oas.org%2Frelatoria%2FShowDocumentasp%3FDocumentID%3D152&ei=Mb_0TonrFYLt0gHZqLTLAg&usg=AFQjCNGLzAsUQNt_sJyJki_XS-WLlvFLow

Legislación:

Decreto nacional 1592 de 2000. Disponible en el sitio web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6092>

Decreto 2788 de 2003. Disponible en el sitio web: <http://www.flip.org.co/resources/documents/5e0444f567bfcf33f30218c56e2994b1.pdf>

Decreto 861 de 2000. Disponible en sitio web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12305>

Decreto 1740 de 2010, Disponible en el sitio web: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2010/1740.htm>

Ley 199 del año 1995. Disponible en el sitio web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6012>

Ley 418 del año 1997. Disponible en el sitio web: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0418_1997.html

Entrevistas:

(FNI e e, 2011) Entrevista realizada a funcionario no identificado de Naciones Unidas, junio 2011.

(Castillo e, 2011) Entrevista realizada a Carlos Cortés Castillo, junio 2011.

(Galvis e, 2011) Entrevista realizada a María Clara Galvis, junio 2011. (Guzman e, 2011) Entrevista realizada a Diana Guzman, junio 2011.

(Morales e, 2011); Entrevista realizada a Andrés Morales, junio 2011.

(Ministerio e, 2011) Entrevista realizada a integrantes del Ministerio del Interior y Presidencia, junio 2011.

(Prieto e, 2011). Entrevista realizada a Jaime Prieto, junio 2011.

(Procuraduría e, 2011); Entrevista realizada a Luis Carlos Toledo Ruiz, junio 2011

(Ronderos e, 2011). Entrevista realizada a María Teresa Ronderos, octubre 2011.

Bibliografía sobre Guatemala

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (2001); “Quinto informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala”, disponible en el sitio web: <http://www.cidh.org/countryrep/guatemala01sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (2003); “Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala”, disponible en el sitio web: <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>
- CERIGUA (2011a); “Estado de situación de la Libertad de Expresión en Guatemala 2010”, disponible en el sitio web: http://issuu.com/cerigua/docs/estado_de_situacion_de_la_libertad_de_expresion_20
- CERIGUA (2011b); “Estado de situación de la Libertad de Expresión en Guatemala, primer semestre 2011”, disponible en el sitio web: http://issuu.com/cerigua/docs/estado_situacion_libertad_expresion_2011_primer_se#download
- CICIG (2011); “Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con ocasión de su cuarto año de labores – Resumen ejecutivo”, disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/2011/COM-052-20111005-DOC02.pdf>
- CICIG (2011); “Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con ocasión de su cuarto año de labores”, disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/2011/COM-052-20111005-DOC01.pdf>
- CICIG(2010); “Buenas prácticas de la CICIG en la lucha contra la impunidad y la delincuencia organizada”, disponible en el sitio web: http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2010/TallerPreparatoriodeExpertos-21y22jun2010/PRESENTACION_CICIG-UNODC_Junio_22-10.pdf
- CICIG (2010); “Tercer año de labores – resumen ejecutivo-”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/resumen_ejecutivo-informe_tres_anios.pdf
- CICIG (2010); “Tercer año de labores”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/tercer_anio_de_labores.pdf
- CICIG (2009); “Dos años de labores: un compromiso con la justicia. Resumen Ejecutivo”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/resumen_ejecutivo_dos_anios_de_labores.pdf
- CICIG (2009); “Dos años de labores: un compromiso con la justicia”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/dos_anios_de_labores_un_compromiso_con_la_justicia.pdf
- CICIG (2009); “Informe de dos años de actividades, 2007 a 2009 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/Informe_2A_Actividades_CICIG_CIDH.pdf

CICIG (2009); “Anexos informes”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/Anexos_informe.pdf

CICIG (2008); “Un año después”, Guatemala de la Asunción. Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/One%20year%20report--%20spanish.pdf>

COPREDEH (2011); “Cartilla y Guía Práctica para periodistas y medios de comunicación”, Guatemala. Disponible en el sitio web: [http://www.coprekeh.gob.gt/media/File/periodo%202011/cerigua/CARTILLA%20Y%20GUiA%20PRACTICA%20MEDIOS%20m%20final\(1\).pdf](http://www.coprekeh.gob.gt/media/File/periodo%202011/cerigua/CARTILLA%20Y%20GUiA%20PRACTICA%20MEDIOS%20m%20final(1).pdf)

COPREDEH (2011); “Protocolo para la protección de periodistas”, Guatemala. Disponible en el sitio web: <http://www.coprekeh.gob.gt/media/File/periodo%202011/cerigua/PROTOCOLO%20PARA%20PROTECCION%20A%20PERIODISTAS.pdf>

COPREDEH (2011); “Manual de Mecanismos de Protección para Periodistas y Comunicadores”, Guatemala. Disponible en el sitio web: [http://www.coprekeh.gob.gt/media/File/periodo%202011/cerigua/MANUAL%20DE%20MECANISMOS%20DE%20PROTECCION%20PARA%20PERIODISTAS%20Y%20COMUNICADORES%20\(AS\).pdf](http://www.coprekeh.gob.gt/media/File/periodo%202011/cerigua/MANUAL%20DE%20MECANISMOS%20DE%20PROTECCION%20PARA%20PERIODISTAS%20Y%20COMUNICADORES%20(AS).pdf)

Fernández Luiña, Eduardo; Barrueto Wittig, Luis Eduardo; Castillo Gaitán, María Asunción; Kroner Sánchez, Juan Enrique; Mejía Saravia, Juan Francisco (2011); “La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y su impacto en Guatemala. ¿Es la CICIG un organismo comprometido con la libertad de prensa?”. Disponible en el sitio web: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=cicig+wittig&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.libertopolis.com%2F%3Fdl_id%3D30&ei=i5HrTrCzOM6XtwfT1fiZCg&usg=AFQjCNFGVkabDhRTPaqcgodgA6KchLJQBA

Organización de Estados Americanos (2005); “Informe sobre la implementación en la República de Guatemala de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda”, Washington. Disponible en el sitio web: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_gtm.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Gobierno de Guatemala (2006): “Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)”, disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/mandato/01_cicig_acuerdo.pdf

Acuerdo Gubernativo No. 65-2009, Presidencia de la República, del 5 de marzo de 2009. Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/Acuerdo%20Gubernativo%20No%2065-2009.pdf>

Dictamen de la Corte Constitucional de la República de Guatemala sobre el Acuerdo de CICIG, expediente 791/2007, del 8 de mayo de 2007. Disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/mandato/02_cc_opinion_consultiva.pdf

Proyecto de Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sexagésimo tercer período de sesiones (2008); “La situación en Centroamérica: progresos para

la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo”, A/63/L.18. Disponible en el sitio web: http://cicig.org/uploads/documents/mandato/03_resolucion_de_la_asamblea_general.pdf

Convenios:

Carta de Entendimiento entre la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, (2009). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/unifem-cicig.pdf>

Convenio Administrativo de Cooperación Interinstitucional entre la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), (2011). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/2011/COM-060-20111104-DOC01.pdf>

Convenio de Cooperación Bilateral entre la Contraloría General de Cuentas y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, (2011). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/contraloria-cicig.pdf>

Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), (2008). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/sosep-seprem-demi-cicig.pdf>

Convenio Bilateral de Cooperación entre la Superintendencia de Administración Tributaria y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, (2008). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/sat-cicig.pdf>

Convenio Bilateral de Cooperación entre el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, (2008). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/mp-cicig.pdf>

Convenio Bilateral de Cooperación entre el Ministerio de Gobernación y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, (2008). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/mg-cicig.pdf>

Convenio de Cooperación entre la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para la realización de estudios a favor de la niñez y la adolescencia, (2009). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/unicef-cicig.pdf>

Convenio de Cooperación entre la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), (2010). Disponible en el sitio web: <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/unodc-cicig.pdf>

Entrevistas

(Font e, 2011), Entrevista a Juan Luis Font, realizada en mayo 2011.

(Aramilla e, 2011), Entrevista a Ileana Aramilla, realizada en mayo de 2011.

(Marroquín e, 2011) Entrevista a Manfredo Marroquín, realizada en mayo de 2011.

(Paz e, 2011), Entrevista a la Fiscal General de la República, Dra. Claudia Paz, realizada en mayo de 2011.

(COPREDEH e, 2011), entrevista a Otto René Blanco y Hugo Martínez, mayo de 2011.

(Barreno e, 2011), Entrevista a Silvia Barreno, realizada en mayo de 2011.

(Monzón e, 2011), Entrevista a Marielos Monzón, realizada en mayo de 2011.

(CICIG e, 2011), Entrevista al Dr. Manuel Garrido, realizada en mayo de 2011.

Anexo II

Matriz y cuestionarios

Variable independiente: diseño institucional							
Variable	Tipo	Dimensión	Indicador	Tipo de datos	Método de recolección	Fuente	Fuente alternativa
Diseño Institucional	Independiente	Aspectos externos	Contexto en el que surge la agencia	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación, informes, diarios). Entrevistas con actores clave	México: Fiscalía Especial para los Delitos contra la Libertad de Expresión; Procuración General de la República. Colombia: Programa Especial para la Protección de Periodistas en Colombia. Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Perú: Sala Penal Nacional y de los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima	Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Tipo de legislación que crea la agencia	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación)		-
			Posición de la agencia en el organigrama/c obertura territorial	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Atribuciones	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación)		-
			Existencia de organizaciones rivales	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
		Aspectos internos	Presupuesto	Cuantitativo	Relevamiento y análisis documental (presupuesto). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Staff	Cualitativo/Cuantitativo	Relevamiento y análisis documental (presupuesto). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Expertise de RRHH	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (información curricular alta gerencia). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Cobertura territorial efectiva	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación/informes). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Diferenciación política	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Duración de mandatos	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (legislación). Entrevistas con actores clave		Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales

Variable dependiente: performance de las agencias							
Variable	Tipo	Dimensión	Indicador	Tipo de datos	Método de recolección	Fuente	Fuente alternativa
Performance de las agencias	dependiente	Efectividad de las políticas implementadas	Cantidad de ataques a la prensa (anualizado, comparativo últimos 10 años y antes y después de la creación de la agencia)	Cuantitativo	Relevamiento y análisis documental (informes oficiales, informes de organismos de DDHH, diarios).	México: Fiscalía Especial para los Delitos contra la Libertad de Expresión; Procuración General de la República. Colombia: Programa Especial para la Protección de Periodistas en Colombia. Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Perú: Sala Penal Nacional y de los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima	CPI, SIP. Relatoría Libertad de Expresión
			Cantidad de Asesinatos de periodistas (anualizado, comparativo últimos 10 años y después de la creación de la agencia)	Cuantitativo	Relevamiento y análisis documental (informes oficiales, informes de organismos de DDHH, diarios).		
			Impunidad de los asesinatos (tasa de resolución de los crímenes= cantidad de asesinatos/asesinatos resueltos y sancionados)	Cuantitativo	Relevamiento y análisis documental (informes oficiales, informes de organismos de DDHH, diarios).		
		Implementación de políticas públicas	Implementación de políticas para la protección de periodistas	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (informes de gestión). Entrevistas con actores clave	México: Fiscalía Especial para los Delitos contra la Libertad de Expresión; Procuración General de la República. Colombia: Programa Especial para la Protección de Periodistas en Colombia. Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Perú: Sala Penal Nacional y de los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima	Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones periodísticas, periodistas, víctimas y familiares de víctimas de ataques y otros actores clave extra organizacionales
			Implementación de políticas para la investigación, resolución y sanción de crímenes contra periodistas	Cualitativo	Relevamiento y análisis documental (informes de gestión). Entrevistas con actores clave		

Cuestionario para entrevista agencias (cuestionario tipo)

1. En primer lugar nos gustaría conocer algunos aspectos vinculados a la creación de la Fiscalía Especial y algunos aspectos formales:
 - 1.1. En relación a este punto, nos podría describir el contexto en el que surge la agencia y tipo de legislación que la crea?
 - 1.2. Un aspecto clave para entender el diseño institucional de la Fiscalía es su posición dentro del organigrama y alcance: cuál es la posición de la agencia en el organigrama de la Procuraduría General de la República y cuál es su cobertura territorial?
 - 1.3. Cuáles es el mandato y cuáles son las atribuciones de la Fiscalía?
 - 1.4. Cuáles son los mecanismos de designación y remoción de autoridades de la Fiscalía?
2. En segundo lugar quisiéramos conocer algunas cuestiones concretas de su funcionamiento:
 - 2.1. Cuál es el presupuesto anual con el que cuenta la Fiscalía para realizar sus funciones? Cómo describiría la asignación presupuestaria para el desarrollo de sus políticas? Tiene la Fiscalía autonomía para administración de su presupuesto?
 - 2.2. Con cuanto personal cuenta la Fiscalía para el desarrollo de sus actividades? Cómo describiría la dotación de personal en términos de su suficiencia para el de sus actividades? Tiene la Fiscalía autonomía para la administración de sus recursos humanos?
 - 2.3. Hemos observado que existen otros organismos que velan por la protección de periodistas y la defensa de la libertad de expresión. Cómo describiría la coordinación con agencias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Especial de Seguimiento a la Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación en el Congreso de la Unión o la Unidad de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación?
 - 2.4. Anteriormente le consultábamos sobre el alcance jurisdiccional de la Fiscalía establecido en la normativa. Cómo describiría Usted la cobertura territorial efectiva de la Fiscalía? Cómo describiría la coordinación con las agencias estatales?
3. Podría describirnos las políticas implementadas por la Fiscalía para la investigación, resolución y sanción de crímenes contra periodistas? Cómo describiría los resultados alcanzados?

Anexo III

Medidas Cautelares (México)

Estudio de Riesgo

Las medidas cautelares se solicitarán después de analizar la existencia de un riesgo extraordinario o extremo, así como las amenazas y vulnerabilidades del caso para determinar si existe la necesidad de protección específica por parte de las autoridades competentes.

Criterios de evaluación de riesgo¹⁹

Ordinario

Al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Genera para el Estado la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un programa de seguridad pública eficaz.

Extraordinario

Atenta contra el derecho a la seguridad personal de la víctima o testigo y es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren sus derechos fundamentales. Este nivel de riesgo se adecua a las siguientes características:

- Específico e individualizable;
- Concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas;
- Presente, no remoto ni eventual;
- Importante, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para la persona;
- Claro y discernible;
- Excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos;
- Desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo; y
- Materialización probable por las circunstancias del caso.

Extremo

Es el que, además de extraordinario, es grave, inminente y dirigido contra la vida o la integridad personal. El riesgo extremo es aquel que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal.

Esquemas de Protección

a. Esquemas individuales. Son mecanismos de protección otorgados a un beneficiario.

- b. Esquemas colectivos. Son mecanismos de protección otorgados a dos o más beneficiarios.
- c. Protección de inmuebles. Son mecanismos de protección a los inmuebles propiedad de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, donde se encuentre su personal.

Urgencia

La implementación de las medidas debe ser oportuna y expedita.

Temporalidad

Las medidas de protección serán de carácter temporal. Se aplicarán mientras subsistan los factores de riesgo y amenaza en perjuicio del beneficiario y estarán sujetas a revisión y evaluación periódica.

Modalidad

Las medidas cautelares pueden ser de carácter de conservación, lo que significa que las autoridades deberán tomar acciones adecuadas para mantener las cosas en el estado en el que se encuentran, o bien, restitutorias, para lo cual se implementarán acciones encaminadas a regresarlas eficazmente al estado en el cual se encontraban, a fin de salvaguardar los derechos humanos de la persona o grupo en cuestión.

Fuerzas policiales

Es necesario evaluar la pertinencia de establecer medidas de protección por parte de la policía de los tres niveles de gobierno, siempre y cuando esto no se constituya en un riesgo adicional a la situación en concreto. En este sentido, debe considerarse el apoyo de otras corporaciones, ante la desconfianza de las fuerzas policiales locales.

Telecomunicaciones

Es necesario evaluar la pertinencia de:

- Instaurar cámaras y circuitos cerrados, dentro y fuera de las instalaciones de trabajo o domicilio particular de los defensores de derechos humanos por parte de las procuradurías locales o federal.²⁰
- Otorgar un teléfono (radio o celular) activo durante las 24 horas al cual los defensores puedan comunicarse en caso de emergencia. El número debe de cumplir con una función de prevención y denuncia al más alto nivel de responsabilidad para garantizar la toma de decisiones adecuadas y eficaces.
- Designar un enlace con capacidad en actuación y toma de decisiones en caso de riesgo.

Enlace y comunicación

El beneficiario de medidas cautelares debe estar siempre en comunicación con las autoridades designadas como enlace, a fin de mantener informados a los responsables de su protección, sobre su ubicación y sus rutas.

Facultad de Derecho

Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información

Mario Bravo 1050, 7° P. (C1175ABT) Bs. As. | Tel.: (54 11) 5199-4500 int. 1213 | www.palermo.edu/cele