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

Resumen Ejecutivo

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

CELE

UP
Universidad
de Palermo

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

RESUMEN EJECUTIVO

Por Natalia Torres bajo la supervisión de Eduardo Bertoni

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 se analizaron las políticas públicas implementadas por los gobiernos de México, Colombia y Guatemala con el objetivo de proteger a la prensa de ataques y revertir el grado de impunidad existente. En particular, se estudió el diseño institucional implementado 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.

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.

Conclusiones sobre el caso mexicano

- El Estado mexicano ha dado en los últimos años distintas respuestas frente a la preocupante situación de la libertad de expresión y estas respuestas se han traducido en instituciones concretas 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 de un nuevo espacio destinado a revertir la preocupante situación que atraviesa la libertad de expresión: el Comité de Protección de Periodistas instaurado en los últimos meses.

- Todas estas agencias y espacios de coordinación institucional fueron el objeto de nuestro análisis aunque el énfasis estuvo puesto en la Fiscalía Especial porque consideramos que fue la respuesta institucional más importante que desarrolló -hasta el momento en que fue desarrollada la investigación- el Estado mexicano para mejorar las condiciones para el ejercicio de la actividad periodística.

- 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 al 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 que ha sabido liderar las reformas en materia de acceso a la información pública.

- El análisis del diseño institucional de la Fiscalía Especial 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 jurisdiccional[1], 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 descriptas, el desempeño de la Fiscalía ha sido débil por lo propia actuación de la agencia.

1. 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 instituciones públicas vinculadas a la protección de periodistas e investigación de los crímenes contra la prensa. 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.

- 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%.

Conclusiones sobre el caso colombiano

- 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.

- 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 el efecto disuasivo que presentan las medidas de protección. Mucho más, sin embargo, han abundado los entrevistados en las críticas. Probablemente, todas ellas se derivan 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?

- 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 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 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. 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.

Conclusiones sobre el caso guatemalteco

- El caso de Guatemala es un tanto particular -sobre todo si los comparamos con los casos de México y Colombia- 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) 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. 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.

- 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.

- 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.

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.

Facultad de Derecho
Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información
Mario Bravo 1050, 7º P. (C1175ABT) Bs. As. | Tel.: (54 11) 5199-4500 int. 1213 | www.palermo.edu/cele