

DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

**SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS
Y CONTEXTOS ACTUALES**

VOLUMEN III DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS II/III

4.2 DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA)

4.3 PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

4.4 DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

IBERO
PUEBLA®

IDHIE INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ

DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS Y CONTEXTOS ACTUALES

VOLUMEN III DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS II/III

4.2 DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA)

4.3 PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

4.4 DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Septiembre de 2017

DIRECTORIO

Fernando Fernández Font
Rector

Covadonga Cuétara de Priede
Directora General del Medio Universitario

Iliana Galilea Cariño Cepeda
Directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J.

Consejo Consultivo del IDHIE SJ

Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera • Oscar Soto Badillo • Marcela Ibarra Mateos • Arely Sandoval Terán • Mauro Izazaga Carrillo • Alejandro Rosillo Martínez • Edgar Cortez Morales • Jorge Atilano González Candia SJ

Investigadores/as del IDHIE SJ

Iliana Galilea Cariño Cepeda • Eduardo Rafael García Vásquez • Margret Michel Ramírez
• Josué Francisco Hernández Ramírez • María del Rosario Arrambide González • Jorge Eduardo Morales Sierra • Ana Jetzi Flores Juárez • Juan Pablo Silva Medina • Eduardo Almeida Sánchez • Simón Alejandro Hernández León

Colaboradores/as en la investigación

Miriam Carrillo Ruíz
Cuauhtémoc Cruz Isidoro
Marisol Pérez Díaz Alexandra
Martín Juárez Guevara
Erendira Magdalena Luna Gil
María de Lourdes Pérez Oseguera

Revisión

Arely Sandoval Terán
Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera
Marcela Ibarra Mateos
Mónica Carmen Palma Rivera
Mauro Izazaga Carrillo
Oscar Soto Badillo

Transcripción de información

Stephany Plácido Velazco
Ruth Miraceti Rojas Jiménez

Estudiantes participantes

Alejandro Jesús Pacheco Pérez • Ana Sofía Hernández Bravo • Anahí López Carro • Carlos Arturo Avendaño Hernández • Daniel Manuel Briones Ortega • David Rivera Montaña • Emmily Tavera Manzanilla • Enrique Álvarez Cuacentl • Gabriela de la Roa Vargas • Jesús López Parra • Jimena Manterola Zermeño • Jorge Luis Ortega Pérez • José Mario Sierra Eshiavon • Juan Carlos Ramos Guerola • Julio Eduardo Vázquez Aguilar • Karla Johanna Ensástiga Navarro • Laura Gabriela Díaz Mangas • Luis Angel Porras Acosta • María Cristina Paniagua Landa • Mariana Lomelín Lares • Mariana Lucía Sánchez Minjares • Olivier Carrasquedo Luján • Omar Barrera Muñoz • Samantha Giselle Martínez Rodríguez • Sonny Alain Garnica Vera • Tania Amaro López •

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	13
4. DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS II/III	17
4.2 Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA)	17
4.2.1 Mortalidad infantil	28
4.2.2 Derecho a la alimentación	33
4.2.3 NNA con discapacidad	35
4.2.4 Dos casos emblemáticos de violaciones a derechos de la infancia:	
Los gobernadores como perpetradores	42
Conclusiones	46
Referencias	49
4.3 Personas privadas de la libertad	52
4.3.1 Institucionalización del Sistema Penitenciario en el estado de Puebla	56
4.3.2 Deficiencias en los Centros de Reinserción Social de Puebla y su impacto en los derechos humanos de las personas privadas de la libertad	60
4.3.3 Violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad	69
4.3.4 Violencia carcelaria	77
4.3.5 Tendencia privatizadora y certificaciones de los Centros de Reinserción Social	79
Conclusiones	83
Referencias	84
4.4 Derechos humanos de periodistas y libertad de expresión	89
4.4.1 Marco contextual	91
4.4.2 Institucionalización de los derechos para la garantía y protección de la libertad de expresión referida al ejercicio periodístico	98
4.4.3 Seguridad	113
4.4.4 Acceso a la información	125
4.4.5 Censura y censura indirecta	133
4.4.6 Protección	136
Conclusiones	139
Referencias	140

RECOMENDACIONES	144
DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	145
DERECHOS HUMANOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD	146
DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS	149
CONCLUSIONES GENERALES	153

SIGLAS Y ABREVIATURAS

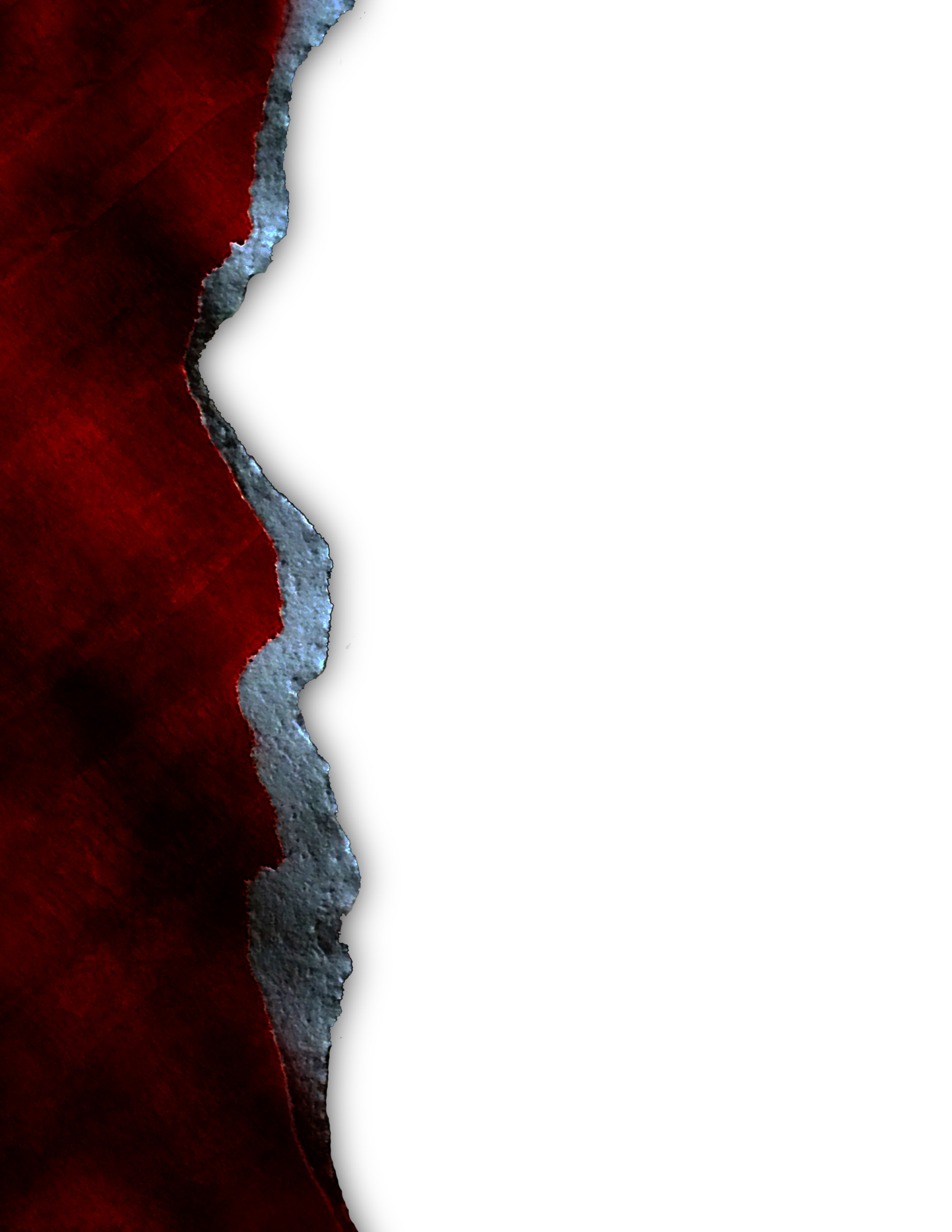
ACA	Asociación Americana de Correccionales
AETP	Asociación de Empresarios Textiles de Puebla
AMEDI	Asociación Mexicana de Derecho a la Información
ANAA	Asamblea Nacional de Afectados Ambientales
ANAVERSA	Agricultura Nacional de Veracruz S. A.
ASA	Asamblea Social del Agua
BANCOMER	Banco de Comercio
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAIP	Comisión para el Acceso a la Información Pública
CAM	Centro de Atención Municipal
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de las Transformación
Canirac	Cámara de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
CAPCEE	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCEZ	Confederación Campesina Emiliano Zapata
CCN	Criterios de Calidad Nutricional
CDDN	Convención de los Derechos del Niño
CDH Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAM	Comisión Estatal de Arbitraje Médico
CEAS	Comisiones Estatales de Aguas y Saneamiento
CECAP	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CERESO	Centros de Reinserción Social
CESDER	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIS	Centro Integral de Servicios
CITP	Cámara de la Industria Textil en Puebla
CMIC	Cámara de la Industria de la Construcción

CMW	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COBAEP	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMujer	Comisión Nacional de la Mujer
Convención de Belém do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Coparmex	Centro Empresarial de Puebla
COPLADEP	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CREE	Centro de Rehabilitación y Educación Especial Puebla
CRIT	Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DESP	Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria
DEVCM	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
DGCRSEP	Dirección General de Centros de Reinserción Social de Estado de Puebla
DICONSA	Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia.
DIF Nacional	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOPRED	Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEADLE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Fevimtra	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

FGE	Fiscalía General del Estado
FIAN	Food First Information and Action Network
FICAM	Frente Indígena Campesino de México
FUA	Frente Universitario Anticomunista
FUNDAR	Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana
HIC-AL	Coalición Hábitat Internacional-América Latina
IDHIE SJ	Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría Sacerdote Jesuita
IEE	Instituto Electoral del Estado
IIDDI	Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOMEX	Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal
INM	Instituto Nacional de Migración
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
IPM	Instituto Poblano de la Mujer
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSSTEP	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla
JDC	Juicios para la Protección de sus Derechos político electorales del Ciudadano
LAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LCA Puebla	Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Puebla
LDNNAEP	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travesti e Intersexuales
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGIMyH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGP	Ley General de Población
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo, S.A de C. V
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
LPCDEP	Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Puebla
LPDHNNAELSP	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños Niñas y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla
LPDNNA	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
LSPEP	Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla
MAIZ	Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MIOCUP CNPA	Movimiento Independiente Obrero Campesino Urbano y Popular – Coordinadora Nacional Plan de Ayala.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional

NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACDH - ONU	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Odesyr	Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPPM	Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México
OVSG	Observatorio de Violencia Social y de Género
PAM	Programa de Atención a Migrantes
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PANF	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar
PCM	Partido Comunista Mexicano
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEM	Programa Especial de Migración
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PFS	Programa Frontera Sur
PGJ	Procuraduría General de Justicia
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGR	Procuraduría General de la República
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PND 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PND 2013-2018	Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POE	Periódico Oficial del Estado
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAGUA	Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PROSPERA	Programa de Inclusión Social PROSPERA
PT	Partido del Trabajo
PUCPA	Pueblos Unidos contra la Privatización del Agua

REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RUTA	Red Urbana de Transporte Articulado
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAIP	Solicitud de Acceso a la Información
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP Puebla	Secretaría de Educación Pública de Puebla
SGG	Secretaría General de Gobierno
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIPINNA	Sistemas Estatal y Municipales de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
SNDIF	Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia
SOAPAMA	Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Atlixco
SOAPAP	Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
SS	Secretaría de Salud
SSPTM	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SSA-P	Secretaría de Salud del Estado de Puebla
SSEP	Servicios de Salud del Estado de Puebla
SSP	Secretaría Seguridad Pública del Estado
TEPJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLA	Tribunal Latinoamericano del Agua
TPP	Tribunal Permanente de los Pueblos – Capítulo México
TSJE	Tribunal Superior de Justicia del Estado
UAP	Universidad Autónoma de Puebla
UMEP	Unidades Médicas del Estado de Puebla
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UP	Universidad de Puebla
UPAEP	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VPH	Virus de Papiloma Humano



INTRODUCCIÓN

El Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ (IDHIE), de la Universidad Iberoamericana Puebla busca cumplir con su misión de promover y defender los derechos humanos en México y en América Latina a través de tres acciones: formación, investigación y vinculación. Mediante las investigaciones que desarrolla, contribuye con la búsqueda de la verdad, a partir de la identificación de violaciones a los derechos humanos, apegándose a orientaciones éticas y científicas que consideren en el centro a la persona y a las comunidades, víctimas de abusos e injusticias.

Por ello, el IDHIE más allá de sólo evidenciar las realidades locales en materia de derechos humanos, promueve la reflexión, el diálogo y la incidencia como un servicio para la acción transformadora de las condiciones actuales, en la que la vinculación entre diversos actores sociales es fundamental para dar testimonio de las distancias que existen entre el horizonte teórico y el práxico.

En este contexto, el presente informe intenta abonar a los esfuerzos hechos desde al menos hace veinte años por personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, que buscan develar la realidad del país y documentar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado Mexicano.

Este documento es el resultado de una investigación que tuvo como objeto de estudio la progresividad de los derechos humanos en tanto principio que permite distinguir el avance o el retroceso que en relación con los mismos han tenido lugar en la entidad durante los dos últimos sexenios, a partir de las obligaciones que el Estado mexicano (y los tres poderes y niveles de gobierno de Puebla como parte del mismo) ha adquirido como consecuencia de firmar y ratificar los instrumentos internacionales correspondientes. En ese sentido, se da cuenta de la forma como evolucionó la situación de los derechos humanos en la entidad entre los años 2006 y 2016, lapso en que el Gobierno estatal estuvo encabezado por los gobernadores Mario Plutarco Marín Torres y Rafael Moreno Valle Rosas.

El estudio partió de un supuesto general que establece que, en Puebla, la progresividad de los derechos humanos en los últimos doce años ha ocurrido de

manera fragmentaria y desigual en detrimento de sectores mayoritarios de la población. Sectores que han heredado modos de convivencia que fueron instaurados para su reproducción desde la Colonia, a través de lo que hoy se puede concebir como un Estado real y un Estado formal. A partir de este supuesto se definieron los siguientes objetivos:

General

Caracterizar la progresividad de los derechos humanos en el estado de Puebla, a partir de sus procesos históricos y contextos actuales.

Específicos

- Identificar las principales violaciones a derechos humanos en el estado y su impacto sobre determinados grupos en situación de vulnerabilidad.
- Analizar el papel de las instituciones y autoridades obligadas a proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.
- Determinar las respuestas y acciones de exigibilidad de la ciudadanía ante violaciones a los derechos humanos en el estado de Puebla y su impacto en la progresividad de los derechos humanos.

Alcanzar los objetivos mencionados implicó un proceso de recolección, análisis e interpretación de información a la luz de un planteamiento que, siguiendo a Aubry (2011), buscó generar una explicación adecuada de la realidad contemporánea que nos permite actuar en ella.

En términos de estructura, esta investigación se presenta en seis volúmenes que incorporan los siguientes contenidos:

Volumen I

1. *Perspectivas teóricas*. Se exponen las nociones de Estado y Estado mexicano, Estado formal e informal, derechos humanos, colonialidad, desvío de poder y perspectiva de género.

2. *Marco conceptual y metodología.* Se define el abordaje y se expresa la lógica seguida para recabar, analizar e interpretar la información, los alcances y limitaciones de la exploración y las consideraciones éticas.
3. *Aproximación a la historia de la configuración del poder político, económico y social en Puebla* para comprender la dinámica de institucionalización de los derechos humanos en el estado, y sus eventuales avances y retrocesos.

Volumen II. Derechos humanos de grupos específicos (I/III)

1. *Derechos humanos de las mujeres*

Volumen III. Derechos humanos de grupos específicos (II/III)

1. *Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA)*
2. *Personas privadas de la libertad*
3. *Derechos humanos de periodistas y libertad de expresión*

Volumen IV. Derechos humanos de grupos específicos (III/III)

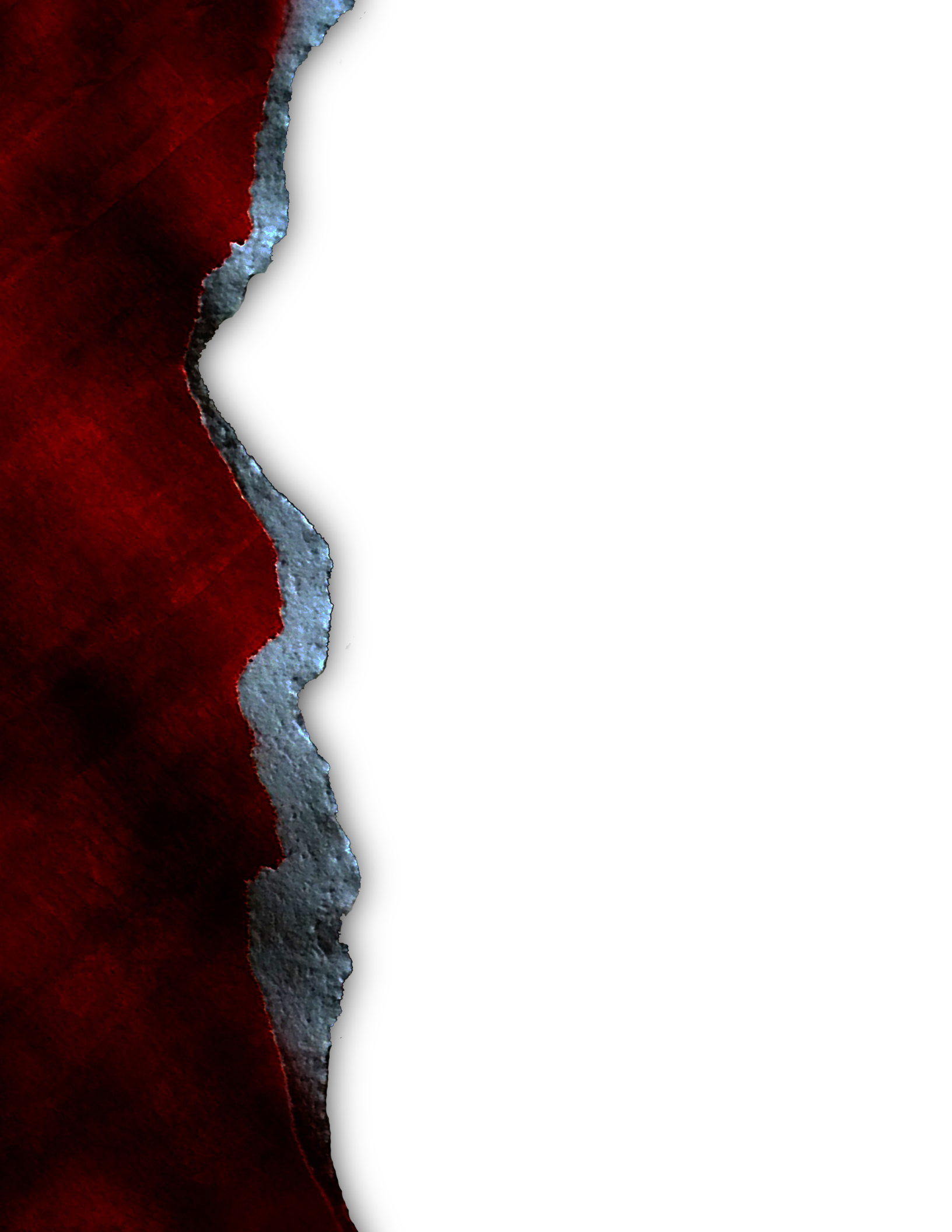
1. *Derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTTTI) en Puebla*
2. *Derechos de las personas migrantes en tránsito por Puebla*

Volumen V. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

1. *Derecho a la alimentación*
2. *Derecho humano a la salud*
3. *Derecho humano a la vivienda*
4. *Derecho humano al agua y al saneamiento*
5. *Derecho al territorio y la territorialidad*

Volumen VI. Seguridad ciudadana

Cada uno de los volúmenes finaliza con las respectivas recomendaciones y las conclusiones generales de la investigación.



4. DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS II/III

4.2 DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA)

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos identifica a los niños, las niñas y los(as) adolescentes (NNA) como un grupo que requiere de protección especial. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dicha protección

se fundamenta en el reconocimiento de las condiciones especiales del niño, quien debido a su desarrollo progresivo en todas sus facetas –a nivel físico, cognitivo, emotivo, psicológico y social-, depende de los adultos para el efectivo acceso y disfrute de todos sus derechos, así como para el ejercicio de las acciones jurídicas tendientes a exigir los mismos (OEA, 2014, párr. 42).

En 1948, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció a través del artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos que: “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social” (Artículo 25). Para 1959 se adoptó la Declaración de los Derechos del Niño en el seno de la ONU. Dicho instrumento, si bien carece de carácter vinculante, implica una serie de compromisos morales para los Estados con base en el principio de buena fe. Desde la adopción de la Declaración se plasmó como principio rector el interés superior del niño, así como el catálogo enunciativo de los derechos de los niños y las niñas, incluidos entre otros, el derecho a la igualdad y no discriminación; a la educación; a la protección especial, al nombre y nacionalidad; a la seguridad social, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados; al tratamiento, educación y cuidado especial en caso de impedimentos físicos y mentales; al pleno desarrollo de su personalidad y no ser separado de sus padres, salvo causas excepcionales; a ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación, así como a no trabajar antes de una edad mínima adecuada.

La falta de un documento con efectos vinculantes para los Estados fue superada, en 1978, cuando el Gobierno de Polonia presentó a las Naciones Unidas la versión provisional de una Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 2017).

En 1979 y con la finalidad de generar conciencia en los Estados para que tomaran acciones vinculadas a la protección y seguridad de los derechos de los niños y las niñas, la ONU declaró dicho año como el “Año Internacional del Niño”. Y tras años de negociación, en 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de los Derechos del Niño (CDDN). Al respecto, la CIDH señaló que:

El Corpus juris en materia de los derechos de la niñez es el resultado de los importantes desarrollos que ha experimentado el derecho internacional de los derechos humanos en este campo y que tuvo como hito destacado la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Dicha convención supuso el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos titulares de derechos, de su dignidad como personas, así como de la especial protección de la que son merecedores por su condición de desarrollo. (OEA, 2014: 33).

La CDDN, además, cuenta con tres protocolos facultativos, mismos que abordan diversas temáticas, tales como la participación de infantes en conflictos armados, la venta de menores y la prostitución infantil, así como el procedimiento que debe llevarse para presentar denuncias ante el Comité de Derechos del Niño.

Los países están obligados a presentar un informe inicial posterior a los primeros dos años en que fue ratificado el tratado, y sucesivamente cada cinco años y en ese contexto se creó el Comité de los Derechos del Niño, responsable de velar y examinar los progresos alcanzados por los Estados parte en relación con las obligaciones contraídas por la CDDN. El Comité referido, se integra por 18 personas expertas en derechos de la infancia, procedentes de diversos países. Hasta finales de 2016 había emitido 21 observaciones generales en las cuales ha examinado diversos temas relacionados con la infancia a la luz del tratado internacional, con la intención de brindar pautas de actuación dirigidas a los Estados que forman parte del tratado.

En lo que respecta al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la infancia se encuentra protegida a través del artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), así como el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, 1969), el cual dicta: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

La CIDH creó la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez en 1998, instancia que se encarga de velar por el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el continente americano. Dentro de sus funciones, se encuentra asesorar el trámite de peticiones, casos y solicitudes de medidas cautelares y provisionales en materia de niñez y adolescencia, realizar visitas a los Estados y elaborar estudios e informes en la materia (CIDH, 2017).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), en ejercicio de su función consultiva, ha emitido dos opiniones relacionadas a la niñez,

la primera de ellas, la OC-17/02, llamada “Condición jurídica y derechos humanos del niño”, y más recientemente la OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”.

Asimismo, como parte del ejercicio contencioso de la Corte, a la fecha se han resuelto numerosos casos relacionados con los derechos de la infancia, dichas resoluciones constituyen jurisprudencia para los Estados de la región y han colaborado para el desarrollo del contenido del artículo 19 de la CADH.

Para el caso concreto del Estado mexicano, el 18 de marzo de 1980 se llevó a cabo una reforma constitucional mediante la cual se adicionó un tercer párrafo al artículo cuarto, estableciéndose:

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos de protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas (DOF, 1980: 3).

De acuerdo con González Contró (2009), dicha iniciativa se presentó en noviembre de 1979 en el Contexto del Año Internacional del Niño. Con tal adición puede observarse la perspectiva asistencialista del Estado, donde los menores de edad son vistos como objetos de protección, mas no como sujetos de derechos. Además, el deber de protección recaía principalmente en el ámbito privado, en específico en la familia y sólo en segunda instancia y en términos de “apoyo”, en las instituciones públicas.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y el 15 de marzo de 2002 el Estado ratificó los protocolos facultativos. A través de dicha normatividad el Estado mexicano quedó obligado a armonizar su marco jurídico interno a las disposiciones contenidas en dicho instrumento. Sin embargo, a cuatro años de su ratificación, el Estado no asumía tal obligación adoptando las medidas legislativas necesarias por lo que en 1994 el Comité de Derechos del Niño de la ONU, en sus observaciones finales a México derivadas de su sistema de informes, manifestó su preocupación ante la falta de legislación adecuada en la materia, refiriendo que:

El Comité lamenta que en la legislación nacional no exista ninguna disposición relativa al interés superior del niño o que prohíba la dis-

criminación contra los niños. La simple referencia que se hace en el informe a la Convención como “Ley Suprema de la Unión”, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución, no debería impedir que el Gobierno adoptase las medidas necesarias para armonizar plenamente la legislación nacional con las disposiciones de la Convención, en particular habida cuenta del artículo 4 de la Convención (párr. 7).

En esta tesitura el Comité recomendó a México que adoptara las medidas necesarias para armonizar la legislación federal y estatal con las disposiciones de la Convención, incorporando los principios de interés superior del niño y la prohibición de la discriminación (ONU, 1994: párr. 15).

Ante la ausencia de actuación en la armonización legislativa e incumplimiento de obligaciones en materia de derechos de la infancia por parte de México, el Comité reiteró sus recomendaciones al Estado en sus observaciones finales en 1999 (ONU, 1999: CRC/C/15/Add.112, párr. 10). Sin embargo, fue hasta el 7 de abril de 2000, que se reformó y adicionó el último párrafo del artículo cuarto constitucional, estableciendo que:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez (Decreto de Reforma al Artículo 4o Constitucional).

LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO FUE RATIFICADA POR MÉXICO EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1990 Y, EL 15 DE MARZO DEL 2002 EL ESTADO RATIFICÓ LOS PROTOCOLOS FACULTATIVOS. A TRAVÉS DE DICHA NORMATIVIDAD EL ESTADO MEXICANO QUEDÓ OBLIGADO A ARMONIZAR SU MARCO JURÍDICO INTERNO A LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN DICHO INSTRUMENTO. SIN EMBARGO, A CUATRO AÑOS DE SU RATIFICACIÓN, EL ESTADO NO ASUMÍA TAL OBLIGACIÓN ADOPTANDO LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NECESARIAS

Si la reforma significó un avance constitucional al incorporar el concepto niños y niñas por el de menores, el principio de desarrollo integral, el derecho a la satisfacción de derechos humanos, la obligación estatal de proveer lo necesario para el ejercicio de derechos, desafortunadamente no adoptó todos los estándares y principios internacionales en materia de protección de los derechos de la infancia.

Como ley reglamentaria al artículo cuarto constitucional, se adoptó el 29 de mayo de 2000 la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (LPDNNA), con la finalidad de asegurarles un desarrollo pleno e integral, la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. Dicha legislación también acogió el principio de interés superior de la infancia, el de no discriminación e igualdad; reconoció un catálogo de derechos humanos; contempla el deber de establecer instituciones en la federación, estados y municipios para defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes; y en sus transitorios contempla la facultad de emitir las leyes, reglamentos y otras disposiciones para instrumentar en todo el país lo establecido en la ley, en un plazo no mayor a un año, a partir de la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Evidentemente, aunque la LPDNNA significó un avance, dejaba vacíos legales para su implementación, sobre todo, en lo que se refiere a la creación de instancias de protección de los derechos de la infancia, en este sentido, en el año 2006, el Comité de Derechos del Niño volvió a pronunciarse en el siguiente sentido:

Aunque el Comité acoge con satisfacción las medidas adoptadas para armonizar la legislación nacional, la Convención y otras normas internacionales, le preocupa la falta de eficacia de las medidas adoptadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención y permitir que los titulares de esos derechos los hagan prevalecer. También le preocupa que la legislación nacional no esté todavía en plena armonía con la Convención, por ejemplo, los códigos civiles sustantivos y de procedimiento, que no dan a los niños la oportunidad de ser escuchados por las autoridades judiciales. Asimismo, le preocupa que la aplicación de las leyes sea tan compleja debido a la estructura federal del Estado Parte, lo cual puede dar lugar a que las nuevas leyes no se lleguen a aplicar

debidamente en los distintos Estados. En particular, algunas leyes como la Ley para la protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, promulgada en 2000, todavía no se ha integrado plenamente en la legislación de los Estados. [Y recomienda] [...] a que se asegure de que todas las leyes estatales sean compatibles con las leyes federales, en particular, la Ley para la protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes de 2000, y que todos los Estados apliquen, como cuestión prioritaria, las reformas administrativas institucionales necesarias (ONU, 2006: CRC/C/MEX/CO/3, párrs. 6 y 7).

Aunado a lo anterior, en el caso específico del estado de Puebla, la armonización legislativa en materia de derechos humanos de los niños, las niñas y los(as) adolescentes fue tardía, la publicación en el Periódico Oficial del Estado (POE) de la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla (LPDHNNNAELSP) ocurrió hasta el 6 de agosto de 2007.

La ley estatal constituye una réplica de la LPDNNA, estableciendo como principios rectores los derechos humanos y la facultad de crear instituciones de protección en el estado y municipios; fue reformada el 20 de noviembre de 2013 con la finalidad de estimular a través de las dependencias competentes las capacidades de las niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley; dotar a las instituciones (de asistencia social y procuración de justicia para las niñas, niños y adolescentes), del personal especializado y fomentar políticas públicas tendientes a prevenir el castigo corporal y trabajo infantil, así como la posibilidad de crear un órgano de análisis y opinión, donde converjan de manera conjunta representantes de los sectores público, privado y social (Ley para la protección de los derechos de los niños, 2013: art. 12 Bis, 42, fracc. XI y XII).

Dando seguimiento a este proceso evolutivo, a nivel nacional, el 4 de diciembre de 2014 se expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), que en su artículo segundo transitorio establece la obligación de que las legislaturas de las entidades federativas realicen las modificaciones legales dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor de la misma, término que feneció el 3 de junio de 2015. En ese contexto, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla (LDNNAEP) reconoce a los niños, niñas y adolescen-

tes como titulares de derechos; recoge el principio de interés superior de la infancia; un catálogo de derechos humanos de manera enunciativa y no limitativa, ligados a una serie de obligaciones estatales mediante la adopción de diversas medidas; el deber estatal de autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado familiar, atendidos en dichos centros. También delimita las competencias de las autoridades en lo que respecta a la protección de los derechos y crea los Sistemas Estatal y Municipales de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla (SIPINNA), como instancias encargadas de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con el mencionado instrumento, el SIPINNA Estatal está integrado por los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y representantes de la sociedad civil que son nombrados por el Sistema⁷⁸. Finalmente, a través del Sistema Estatal y con participación de los sectores privado y social se elaborará y ejecutará el Programa Estatal con acciones de mediano y largo alcance, objetivos, estrategias y líneas de acción, debiendo ser publicado en el Periódico Oficial del Estado.

Sin embargo, a pesar de haberse publicado en junio de 2015, la Ley, en su artículo primero transitorio, establece que ésta entrará en vigor a partir del ejercicio fiscal siguiente, es decir, en enero de 2016. Así mismo, el artículo segundo transitorio señala que los Sistemas Estatal y Municipales de Protección deberán integrarse en un plazo máximo de noventa días posteriores a la entrada en vigor del decreto de ley, es decir, el 31 de marzo de 2016, y que el Programa Estatal se deberá aprobar dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la instalación del Sistema Estatal de Protección, es decir, el 30 de septiembre de 2016. Por su parte, el sexto transitorio refiere que el Ejecutivo del Estado contará con un plazo máximo de ciento ochenta días naturales para la expedición de las disposiciones reglamentarias conducentes al cumplimiento

⁷⁸ Los integrantes del SIPINNA en el estado son: el o la titular del ejecutivo (como presidente); de la Secretaría General de Gobierno; de la Secretaría de Finanzas y Administración; de la Secretaría de Desarrollo Social; de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Salud; de la Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico, así como de la Fiscalía General del Estado de Puebla y de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

de esta Ley, contados a partir de la entrada en vigor del decreto, es decir, el 30 de junio de 2016. En este marco cabe subrayar la tardía instalación del SIPINNA de Puebla, el 8 de febrero de 2017, casi un año después de lo mandado y tras haber concluido la administración de Rafael Moreno Valle.

Es pertinente señalar que la creación tardía del SIPINNA de Puebla, despertó esperanzas y al mismo tiempo desconfianza entre defensores y defensoras de los derechos de la niñez, tal como quedó de manifiesto en testimonios vertidos por miembros de la sociedad civil que aportaron información para este estudio:

Apenas se hizo la primera reunión con el sistema estatal de protección, aunque ya tiene más de medio año que se instaló apenas se está implementando. Quizá habría que darles el beneficio de la duda y ver, bueno, a ver, ahora con, en el marco de la nueva ley, del nuevo SIPINNA, de todo eso que se está haciendo, ver cómo van funcionando las cosas (GFNNACDT05).

[...] LA POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADA CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, EN LOS ÚLTIMOS DOS SEXENIOS – A PESAR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CREACIÓN DEL SIPINNA- SIGUE RECAYENDO DE FACTO EN EL SISTEMA ESTATAL DIF, INSTANCIA QUE HISTÓRICAMENTE DESARROLLA ACCIONES AISLADAS

Meses después de su instalación, defensores y defensoras de los derechos de NNA manifestarían ante los medios de comunicación (Castillo, 2017) su inconformidad, porque que el SIPINNA, tras la administración de Moreno Valle, carecía de presupuesto, del desinterés oficial, y denunciaron que la instalación en 208 centros descritos sin capacidad de operar, impedían que el mecanismo que debía regir la política de Estado fuera una realidad para Puebla.

Cabe mencionar que, en términos operativos, la política pública relacionada con niños, niñas y adolescentes, en los últimos dos sexenios –a pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y de la creación del SIPINNA– sigue recayendo de facto en el Sistema Estatal DIF, instancia que históricamente desarrolla acciones aisladas, basadas no en diagnósticos integrales ni en un enfoque de derechos humanos, sino en concepciones asistencialistas. Los testimonios recogidos en grupos focales así lo confirman.

O sea, los del DIF sí están haciendo cosas. Tan sólo mis hijos llevan en el kínder el año pasado, y nos daban cada mes un montón de lechitas y de galletas de avena, que eso pues de alguna manera sí está ayudando al derecho de la alimentación, y creo que lo daban en todos prescolares, entonces son cosas que sí están haciendo. Ya, o sea está la Procuraduría, por ejemplo, en el DIF, por ejemplo, ahorita si quieren como denunciar, o sea si alguien quiere denunciar cualquier violación tiene que dirigirse a la procuraduría de protección de niños, niñas y adolescentes que está en el DIF. Y bueno, no sé, o sea sí están haciendo cosas, a nivel municipal también nos comunicaron que están haciendo una encuesta, en un ejercicio de participación infantil, para identificar cuáles son los derechos que los niños de Puebla ven como más urgentes, y sobre de eso se va a armar el plan municipal, eso es como lo que nos han... lo que conocemos. Pero no son necesariamente acciones articuladas, no son exactamente política de estado. No, o sea eso es a lo que vamos... Yo estaba pensando cuál es una de las palabras más difíciles de volver realidad, es esta de la articulación (GFNNACDT03).

Lejos de la dinámica de una estructura institucional basada en una lógica de eficiencia y eficacia administrativa, el DIF Estatal y sus réplicas municipales (en su mayoría) mantienen una organización encabezada por las esposas del ejecutivo estatal o municipal en turno, mismas que privilegian discursos emotivos que aluden al trabajo en pro de *grupos vulnerables* y sobre los que se estructuran planes y programas. En ese sentido es pertinente recobrar las Observaciones Finales sobre los exámenes periódicos Cuarto y Quinto consolidados de México, recomendaciones hechas por Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. En ese sentido durante 2005 y 2016, en el estado se generaron acciones sobre temas considerados prioritarios: “Abuelitos”, “Mujeres”, “Niñez y Juventud Integral”, “Mujeres en Transformación”, “Igualdad para los grupos vulnerables”, “Fortalecimiento familiar” y “Corresponsabilidad Social”.

Los siguientes fragmentos de textos elaborados por los aparatos propagandistas oficiales y periodistas, dan cuenta de las percepciones las titulares honorarias del Sistema Estatal DIF sobre lo que su institución asumió como grupos vulnerables y que devinieron en políticas públicas en los últimos doce años:

Finalmente, la Presidenta del Patronato del Sistema Estatal DIF, Margarita García de Marín, puntualizó que, con la conformación del Voluntariado del Congreso del Estado, sus integrantes adquieren el noble compromiso de trabajar en beneficio de los sectores más vulnerables del Estado, y las llamó a comprometerse en mejorar la calidad de vida de los poblanos que se encuentran en desventaja física y económica (LVIII Legislatura del Congreso de Puebla, 2008: Boletín de prensa).

Estoy muy agradecida por la oportunidad que, durante estos 5 años, he tenido de estar al frente de un organismo tan noble como lo es el DIF, a través del que, con cada acción emprendida, se transforman vidas y se tocan corazones, empezando por el mío. Hoy, que estoy a pocos días de iniciar un nuevo proyecto, quiero que sepan que me voy con la satisfacción del deber cumplido, el cual no solo se refleja en mejores indicadores, sino de manera esencial en el día a día de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres, quienes tienen a su alcance mayores oportunidades de salir adelante y vivir plenamente (Torres Melo, 2015: párr. 3).

Tales planteamientos pasaron por alto que la vulnerabilidad tiene sus orígenes en el despojo, la violencia estructural, la precarización y en general en la violación de derechos humanos, y que esos sectores y comunidades vulnerados no son grupos reducidos y focalizados, sino que constituyen el grueso de la población estatal. Esa visión reduccionista y sesgada de aquello que genera la desigualdad social y que contraviene los acuerdos internacionales, fue señalada por diferentes organizaciones civiles y activistas que trabajan en el campo de la defensa y promoción de los derechos de NNA.

Creo que debemos dejar de pensar como sociedad y como organización es que los temas de niñez sólo le competen al DIF, más bien es como también un marco que el gobierno sí ha usado y que los temas de protección y de asistencia son del DIF. Más bien yo creo que también parte de esta transformación que se requiere es pensar que la protección infantil corresponde a todo y a todas las instancias de gobierno, no solamente al DIF, porque bueno el DIF se ha caracterizado por esta cuestión asistencial y que además no solamente ve niños, ve adultos mayores, ve mujeres. Ve grupos

**DE ACUERDO CON EL INEGI (2010),
EN PUEBLA VIVEN 1 799 744
NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 14 AÑOS,
QUE REPRESENTAN EL 31% DE LA
POBLACIÓN
ESTATAL Y ES UNO DE LOS CUATRO
ESTADOS JUNTO CON EL ESTADO
DE MÉXICO, VERACRUZ, CHIAPAS
QUE CONCENTRAN UNA TERCERA
PARTE DE NIÑAS, NIÑOS Y ADO-
LESCENTES EN SITUACIÓN DE
POBREZA EN EL PAÍS**

vulnerables. Entonces, bueno, a él sí le corresponderá lo de la protección especial, a lo mejor, de los niños que ya tienen violentados sus derechos, pero hay un montón de niños que viven en pobreza, un montón de niños que también necesita que... bueno, que debemos como sociedad reconocerles y hacerles vivir sus derechos, entonces, la SEP, o sea todas las dependencias sí deberían de trabajar con este enfoque de infancia, de derechos de infancia, también porque caemos algo, como se puede caer en algo muy cómodo: no, pues el DIF no hace su trabajo y tal, pero no es nada más una tarea del DIF asegurar que los niños tengan acceso a sus derechos (GFNNACDT03).

En términos financieros, fuentes periodísticas (López, 2015a) refieren que al inicio del sexenio de Mario Marín, el presupuesto del DIF Estatal fue de 136 555 524 pesos; al final de esa administración, en 2010, dicho monto se había triplicado para alcanzar los 489 899 745 pesos. Durante todo el gobierno marinista el DIF ejerció recursos por 1 690 287 000 pesos.

Ya en el gobierno de Rafael Moreno Valle, el monto del que dispuso el DIF estatal entre 2011 y 2015, fue de 3 569 000 000 de pesos; cantidad 69 000 000 superior a la empleada por las estatales Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría General de Gobierno (SGG) y Procuraduría General de Justicia (PGJ) en el mismo lapso. Sumados los recursos de ambas administraciones dan la cantidad de 5 261 870 000.00 pesos, cuantía de dinero histórica (Lopez, 2015b).

Finalmente, cabe subrayar que los derechos de NNA, son tan diversos que no son competencia única del Sistema DIF y la progresividad en la materia debe ser ponderada a través del trabajo conjunto con y de otras instancias como las secretarías de Salud, de Educación, Desarrollo Social o entidades como el Registro Civil, sin embargo, el mapeo inicial de graves problemáticas en que se basó este estudio, derivó en la identificación del Sistema DIF como responsable de la situación en materia del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, que incluyen aspectos esenciales que afectan negativamente a la población infantil como la desnutrición, la discriminación por discapacidad, por género y etnia; la situación de precariedad económica que obliga a NNA a trabajar

y la realización de prácticas abiertas o encubiertas de abuso y violencia por parte de los principales operadores del Estado, a saber, los titulares del ejecutivo estatal.

4.2.1 MORTALIDAD INFANTIL

De acuerdo con el INEGI (2010), en Puebla viven 1 799 744 niños y niñas de 0 a 14 años, que representan 31% de la población estatal y es uno de los cuatro estados junto con el Estado de México, Veracruz, Chiapas que concentran una tercera parte de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza en el país.

En 2012, el estado con mayor porcentaje de población de 0 a 17 años en situación de pobreza era Chiapas (81.7 y 37.5% en pobreza extrema), pero Puebla, no muy lejos, registró niveles de pobreza infantil y adolescente superiores a 72.5% (UNICEF, 2013: 11). En este marco y tomando como referencia diferentes indicadores, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), en su informe “La Infancia Cuenta en México 2013”, ubicó a Puebla en el lugar 29 a nivel nacional en cuanto a garantizar los derechos de niñas y niños, lugar que sería ratificado por la misma organización en 2014. Una de las razones para mantener al estado en ese lugar fue el rezago observado en relación con la mortalidad infantil.

La tasa de mortalidad infantil es considerada como un síntoma de desarrollo social y aunque esa tasa de mortalidad en menores de 17 años ha descendido notablemente en Puebla desde 1990, en las dos últimas administraciones se advierte un total estancamiento.

TABLA 53. PUEBLA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1990-2000

Año	Nacional	Puebla
1990	36.6	40.5
1991	34.1	37.8
1992	33.2	36.7
1993	32.3	35.7
1994	31.4	34.7
1995	30.5	33.7
1996	29.3	32.5
1997	28.1	31.1
1998	26.9	29.8
1999	25.9	28.7
2000	24.9	27.6

Fuente: Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030. Consejo Nacional de Población.

Diferentes organismos como la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados federal, han documentado como Puebla desde 2005, se encontraba ya entre los primeros cinco estados con los índices más altos de mortalidad infantil a nivel nacional. En el *Análisis de trabajo de salud y mortalidad infantil*, elaborado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, para la referida Cámara, se detalla que entre 2005 y 2012 Puebla encabezó las entidades con el mayor porcentaje de personas entre 0 y 17 años fallecidas, por delante del Estado de México, Guerrero, Tlaxcala y Chiapas.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2014: 36), en su informe *Alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio*, reveló que el estado de Puebla se mantenía en números rojos concentrando 54 muertes de niños por cada mil que llegan al año de edad, prácticamente en la misma situación que Oaxaca y seguido de Chiapas y Guerrero, estados que mantienen los mayores niveles de pobreza y marginación, así como una presencia considerable de población indígena.

Para 2015, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014: 27) confirmó a Puebla como el estado con la tasa más alta de mortalidad infantil a nivel nacional con 14.8% de defunciones de niñas y niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. En los años subsecuentes, tal como lo indican los datos del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO, 2016), la tendencia en el número de muertes de menores de 17 años se mantuvo y con ello Puebla continuó con el liderato nacional de mortalidad infantil y de adolescentes en los últimos doce años.

TABLA 54. TASA DE DEFUNCIONES DE MENORES DE 5 AÑOS ENTRE 2008 Y 2016

Año	Puesto	Tasa de mortalidad entre menores de 5 años
2008	2o	20.7 por cada mil nacimientos
2014	1o	18.6 por cada mil nacimientos
2015	1o	14.8 por cada mil nacimientos
2016	1o	15.6 por cada mil nacimientos

Fuente: IMCO (2016).

Es pertinente subrayar que en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Estado mexicano se propuso reducir la mortalidad de niños de cinco años o menos a 13.7 por cada cien mil habitantes, sin embargo, en Puebla la tasa en 2016 fue casi igual a 16% (UNICEF 2014: 36). Asimismo, la ONU pidió que México redujera la mortalidad infantil en general hasta llegar a una tasa de 10.8, lo cual aún

no se cumplió en el lapso analizado, porque a nivel nacional es de 13.0 por cada cien mil habitantes, pero en Puebla la situación es peor, pues la tasa es de 15.6 por cada cien mil habitantes, es decir, la mortalidad infantil en el estado es 20% superior a la media nacional y 44.4% más que lo requerido por Naciones Unidas, observándose que los niños y adolescentes hombres representan 63.92 de las personas menores de 17 años que fallecieron entre 2010 y 2016.

TABLA 55. CANTIDAD DE DEFUNCIONES DE PERSONAS DE MENORES DE 17 AÑOS 2010-2016

Edad en Años								
Año	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años
	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones
2010	25	41	36	53	52	53	88	104
2011	40	33	28	39	55	69	77	93
2012	36	38	40	47	62	68	76	99
2013	34	25	40	33	49	61	73	93
2014	34	26	41	49	50	63	84	89
2015	35	36	57	39	49	69	58	72
2016	34	27	36	43	34	68	74	84

Fuente: Elaboración propia con datos de Infomex Puebla, SAIP folio 110617. Fecha de respuesta. Secretaría de Salud de Puebla.

TABLA 56. NÚMERO DE NNA MUERTOS ENTRE 2010 Y 2016, DESAGREGADA POR SEXO

Sexo		
Año Defunción	Hombres	Mujeres
	Defunciones	Defunciones
2010	285	167
2011	270	164
2012	289	177
2013	254	154
2014	281	155
2015	277	138
2016	268	131

Fuente: Elaboración propia con datos de Infomex Puebla, SAIP folio 110617 Fecha de respuesta. Secretaría de Salud de Puebla.

En relación con las causas de muerte de los NNA poblanos, llama la atención que son la leucemia linfoide, la parálisis cerebral, los accidente en vehículos de motor y muy especialmente las lesiones autoinflingidas, el estrangulamiento y la sofocación las principales causas de muerte en menores de 17 años. Evidentemente estas causas difieren por grupo de edad, pero la información disponible permite inferir que, superados los primeros años claves para la sobrevivencia, la hostilidad de los ambientes en los que viven, marcados por la precariedad económica y la falta de oportunidades para escalar socialmente, determinan el destino de las y los adolescentes poblanos que pierden la vida.

TABLA 57. PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN MENORES DE 17 AÑOS ENTRE 2010 Y 2016

Causa	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones	Defunciones
Tumor maligno del encéfalo	7	4	10	4	5	7
Leucemia linfoide	14	17	26	25	29	19
Parálisis cerebral infantil	23	14	27	17	14	8
Insuficiencia renal crónica	17	10	4	5	9	15
Peatón lesionado en otros accidentes de transporte, y en los no especificados	13	13	12	7	8	8
Accidente de tránsito de tipo especificado pero donde se desconoce el modo de transporte de la víctima	10	8	4	8	3	4
Accidente de vehículo de motor o sin motor, tipo de vehículo no especificado	18	15	25	18	20	28
Ahogamiento y sumersión no especificados	12	4	10	3	4	2
Exposición a factores no especificados	8	17	9	7	6	4
Lesión autoinfligida intencionalmente por ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación	5	38	29	26	35	31

Fuente: Elaboración propia con datos de Infomex Puebla, SAIP folio 110617 Fecha de respuesta. Secretaría de Salud de Puebla.

Con base en los datos antes presentados es pertinente subrayar que en Puebla de 2006 a 2015, se presentó un incremento de 3 a 3.6 de cada cien mil

niños en la tasa de suicidios en menores de 10 a 17 años. El mayor rango se presentó en mujeres, con 3.7 por cada cien mil.

Por otra parte, entre 2011 y 2012,

la incidencia de homicidios en adolescentes de entre 15 y 17 años aumentó respecto a los dos últimos años de la administración de Mario Marín Torres, según evidencia el informe “La Infancia Cuenta en México 2014”, elaborado por la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). El documento, basado en estudios del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Salud y otras fuentes [reveló] que en el primer año de la gestión morenovallista, la tasa de asesinatos a menores de entre 15 y 17 años tuvo un crecimiento dramático de 58%, pues en 2010 se registraron 12 crímenes de este tipo por cada 100 mil habitantes, y en 2011 se contabilizaron 19 asesinatos por cada 100 mil habitantes.

Para 2012 los homicidios de adolescentes disminuyeron a 14 por cada 100 000 habitantes, pero de todas maneras esa cifra fue 17% más alta que la que hubo en 2010, el último año del gobierno de Mario Marín [REDIM, 2014]. De hecho, en 2009, el penúltimo año de la gestión marinista, se registró el menor índice en cuatro años de asesinatos contra menores de entre 15 y 17 años: sólo 11 por cada 100 mil habitantes, lo que representó una tasa de 3%. La medición contiene datos de 2000 a 2012 y ubica para este último año la incidencia de asesinatos en contra de adolescentes de entre 15 y 17 años en Puebla en 3.8% por cada 100 mil habitantes.

[...] Hasta 2012 la tasa de mortalidad por homicidio en la población de 0 a 17 años en Puebla fue del 1.2, destacando, además de los adolescentes, el sector de los niños entre 0 y 4 años, con una tasa de 0.5%. En ese año Puebla se ubicó en los últimos siete lugares entre las entidades federativas con mayor número de homicidios de adolescentes de entre 15 y 17 años, la lista era liderada por estados [con fuerte presencia del] crimen organizado, como Guerrero con una tasa de 38.8 casos por cada 100 mil habitantes; Chihuahua, con 33.3; Morelos, con 27; Coahuila, con 26.3; Sinaloa, con 22.2; Zacatecas, con 21.8; Tamaulipas, con 21.5; Nuevo León, con 19.3; Durango, con 18.2 y el Estado de México, con 12.4% (Hernández Alcántara, 2015: párrs. 1-7).

En este sentido, no han sido atendidos aspectos fundamentales orientados a garantizar y proteger los derechos de los NNA. De manera concreta, ha sido ignorada la Observación General N° 15 (2013) sobre el derecho del

niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y en la que recomienda al Estado parte redoblar sus esfuerzos para reducir la mortalidad materna-infantil, incluso mediante la implementación de las Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y programas destinados a reducir y eliminar la mortalidad y morbilidad prevenibles de los niños menores de cinco años de la OACNUDH (A/HRC/27/31).

Vale la pena subrayar la importancia de plantearse escenarios futuros en Puebla, ante un panorama nacional en el que la violencia y la construcción social de la masculinidad tienen un gran peso como causas sociales de las muertes de niños y adolescentes en la entidad. Ya la OMS ha señalado que: el consumo de alcohol o tabaco, la falta de actividad física, las relaciones sexuales sin protección y/o la exposición de violencia pueden poner en peligro la salud actual y futura de los jóvenes. En este sentido habrá que tomar en consideración el contexto dado a conocer por el INEGI (2016), en el sentido que, en el año 2014 en jóvenes de 15 a 29 años en México, el mayor número de fallecimientos fueron violentos. Las tres principales causas de muerte fueron en ese año.

- Agresiones (24.6%)
- Accidentes de transporte (17.8%)
- Lesiones auto infligidas intencionalmente (8.0%)

En conjunto estas tres primeras causas representan 50.4% de las defunciones (INEGI, 2016).

4.2.2 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a alimentarse se contempla en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación general N° 12 del Comité DESC (E/C.12/1999/5), e implica aspectos como el de disponibilidad de alimentos, el cubrir las necesidades alimentarias, la calidad de los alimentos, la generación de mecanismos que posibiliten el alimentarse y la adecuación cultural. En este marco, de acuerdo con la Secretaría de Salud del Estado de Puebla (SAIP 00411015), entre 2010 y hasta agosto de 2015, existían en la entidad 155 445 niños y niñas menores de cinco años con desnutrición, de los cuales 87% no se encontraban en una situación de control.

Ese 2012 los estados con la mayor incidencia de desnutrición crónica entre la población menor de cinco años fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, donde por lo menos una de cada cinco niñas y niños estaba afectado por este problema, acentuándose en las zonas rurales con al menos una de cada tres niñas y niños en desnutrición crónica. Junto con otros estados (Chihuahua, Veracruz, Guerrero, México, Quintana Roo y Campeche), Puebla presentaba un problema de desnutrición crónica en menores de cinco años, dos veces mayor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas (Ensanut, 2012).

Dada las carencias alimentarias, Puebla, en 2010, presentó una prevalencia de 16.7% de anemia en adolescentes⁷⁹, por lo cual fue el tercer lugar de los estados más afectados en el país. Hasta el mes de agosto de 2015, existían en la entidad 155 445 niños y niñas menores de cinco años con desnutrición, de los cuales 87% no se encontraban en una situación de control.

En lo relativo a niñas, niños y adolescentes los indicadores de la entidad son también los peores respecto a los promedios nacionales (que en sí mismos son muy malos). Según el INEGI (2015) en Puebla, en 2015, 23.5% de los menores de 18 años tuvieron poca variedad en sus alimentos, frente a un promedio nacional de 19.3%. El 15.5% de las niñas y los niños poblanos comió menos de lo que debería comer frente a un promedio nacional de 14.2%, asimismo a 14.9% de la niñez poblana se le tuvo que servir menos comida de la requerida, frente a un promedio nacional de 14.3%, mientras que 7.6% de las niñas y niños de la entidad sintieron hambre, pero no tuvieron que comer.

A pesar de esta situación de desnutrición y de carencias alimentarias, en especial para la población menor de cinco años, la Secretaría de Salud del Estado de Puebla no contaba, hasta agosto de 2016, con datos de presupuesto asignado para la cobertura de implementación de políticas públicas sobre nutrición y normas de idoneidad nutricional, ni con las variables de educación y sensibilización nutricional dirigida a la población⁸⁰.

⁷⁹ Solicitudes de acceso a la información con folio números 00410715 y 004108 15, dirigidas a la Secretaría de Salud del Estado de Puebla.

⁸⁰ Solicitud de acceso a la información 00411015, dirigida a la Secretaría de Salud del Estado de Puebla, con fecha de corte en agosto de 2015. 7 Consejo Nacional de Evaluación de la Política De Desarrollo Social.

A partir de lo anterior, se puede concluir que, en el estado de Puebla, en los últimos dos sexenios los índices de mortalidad, desnutrición (especialmente entre niñas y niños indígenas y de comunidades rurales), trabajo infantil, embarazo en adolescentes y exclusión de niños y niñas con discapacidad, se mantienen. A pesar del incremento de los recursos destinados, denota una situación de regresividad de los de derechos del mencionado sector.

4.2.3 NNA CON DISCAPACIDAD

De acuerdo con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006), una persona con discapacidad no sólo es aquella que tiene deficiencias, sino que enfrenta desventajas y desigualdad en un entorno que no es adecuado para la inclusión de todas las personas. Como subrayó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2008), el eje central de la perspectiva de la Convención no está en las deficiencias de las personas, sino en la desigualdad del entorno, que incluye la cultura social, la legislación, las políticas, las instituciones, las estructuras sociales, la educación y todos los aspectos de la vida cotidiana. Es el entorno el que se debe adecuar y hacer inclusivo, respetuoso, y de acceso universal. Desde ahí se construye un paradigma de derechos frente a aquellos otros, en donde el foco está en las deficiencias de la persona.

A nivel nacional los estándares internacionales adoptados en materia de protección y reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad generaron la implementación en 1995 del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

[...] la incorporación de una política de Estado en el Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000, de acuerdo con estándares internacionales, lo que motivó la elaboración y puesta en marcha del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE). Este programa fue presentado el 12 de mayo de 1995 y estuvo orientado a generar políticas transversales e interinstitucionales en diversos campos, para transformar el modelo asistencial que había prevalecido hasta entonces en un modelo de desarrollo social, con la activa participación de organizaciones de y para personas con discapacidad⁸¹.

⁸¹ Medidas legislativas para la aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Antecedentes, p.1. Disponible en: www.un.org/disabilities/documents/COP/Mexico.doc

El 4 de noviembre de 1996, se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de integración social de personas con discapacidad del estado de Puebla. De acuerdo con el considerando de la Ley, ésta tiene su motivación en el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con

EL 15.5% DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS POBLANOS COMIÓ MENOS DE LO QUE DEBERÍA COMER FRENTE A UN PROMEDIO NACIONAL DEL 14.2 %

Discapacidad y en los datos estadísticos aportados por la ONU, donde aproximadamente unas cuatrocientas mil personas con discapacidad se encuentran al margen del desarrollo y de la integración social en el país (Ley de integración social de personas con discapacidad del estado de Puebla). La ley se expidió con el objetivo de establecer y regular las medidas tendientes a lograr la completa realización personal y total integración social de las personas con discapacidad, así como fijar las bases para que la colectividad favorezca su incorporación a las diferentes actividades. La Ley contempla la creación, a través de la Secretaría de Salud, de una Comisión Estatal Coordinadora de Personas con Discapacidad, instituida dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, que sería la máxima autoridad para la planeación, ejecución y evaluación de los programas vigentes en la entidad en materia de personas con discapacidad. Sin embargo, para 2007 no existía aún la Comisión Estatal Coordinadora de Personas con Discapacidad

A más de 10 años de haberse aprobado en el Congreso la Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad, la Secretaría de Salud aún no crea dentro del DIF estatal la Comisión Coordinadora que vigile su aplicación, por lo cual persiste la carencia de infraestructura y mobiliario para estas personas, la discriminación y la falta de difusión de la misma ley (Jiménez Damián, 2007: párr. 1).

El 12 de enero de 2009 se abrogó el ordenamiento de 1996 al publicarse la *Ley para personas con discapacidad del Estado de Puebla* (LPCDEP), que fue reformada tanto en 2010 como en 2011 y que tiene por objeto lograr la completa realización personal y la plena inclusión e integración de las personas con discapacidad en un marco de igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida. La Ley establece que

la Secretaría de Salud, a través del Sistema Estatal DIF en coordinación con las instituciones competentes, coordinará la elaboración de un Programa de Integración Social de Personas con Discapacidad, y al igual que la ley que le precede, establece que dentro del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, será la Comisión Estatal Coordinadora de Personas con Discapacidad la encargada de planear, ejecutar y evaluar los programas vigentes en materia de atención a personas con discapacidad. Asimismo, como parte de sus atribuciones se encuentra valorar a las personas con discapacidad y canalizarlas a las diversas instituciones u organismos especializados, sean éstos públicos o privados.

En ese contexto y para el caso específico de Puebla, existen 2.2 millones personas menores de 18 años, de las cuales, según datos de la ENADID 2014, 5.6% tiene alguna discapacidad o dificultad para desarrollar su vida cotidiana de forma plena, es decir 112 000 NNA. Sin embargo con proyecciones hechas sobre el porcentaje de personas con discapacidad realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cifra podría alcanzar a los 200 000 niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

De cualquier modo, sobre la base de la información de la ENADID y del Sistema DIF estatal es posible establecer que en los últimos años las instituciones que atienden a ese sector han ofrecido, por lo menos en una ocasión, servicios de rehabilitación, quirúrgicos, alimentarios y/o de inserción comunitaria a 36 640 NNA con discapacidad, lo que representaría a sólo tres de cada 10 infantes y adolescentes con discapacidad.

[...] EXISTEN 2.2 MILLONES PERSONAS MENORES DE 18 AÑOS, DE LAS CUALES, SEGÚN DATOS DE LA ENADID 2014, 5.6% TIENE ALGUNA DISCAPACIDAD O DIFICULTAD PARA DESARROLLAR SU VIDA COTIDIANA DE FORMA PLENA, ES DECIR 112 MIL NNA

TABLA 58: REPORTE DE NIÑOS Y NIÑAS BENEFICIADAS POR TIPO DE DISCAPACIDAD Y AÑO EN PUEBLA

Tipo de Discapacidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Auditiva	No existe un programa Dirigido Especialmente a Personas con Discapacidad	560	704	679	465	433	383
Intelectual		2139	2676	2668	2068	2117	1808
Lenguaje		249	310	357	404	484	435
Motora		1275	1505	1731	3694	3078	3032
Múltiple		214	288	327	313	229	221
Visual		188	267	290	367	373	327
Total		4607	5750	6052	7311	6714	6206

Fuente: Elaboración propia con datos de Infomex Puebla, SAIP folio: 219117 Fecha de respuesta. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla.

De acuerdo con la SAIP, Folio 219117, a lo largo de todo el sexenio de Mario Marín no hubo ningún programa específicamente destinado a atender a la niñez con discapacidad. En tanto en el sexenio siguiente, a ese sector de la población se le atendió mediante la estrategia “Igualdad para los grupos vulnerables” del Sistema DIF, la cual daría pie al Programa de Apoyo Alimentario a Personas con Discapacidad⁸² y cuyo objetivo manifiesto fue el mejorar el estado de nutrición de las personas con algún grado de discapacidad que se encontraran en riesgo y en los supuestos de vulnerabilidad previstos en la ley de la materia, así como acciones formativas y educativas de orientación alimentaria que promuevan su adecuada alimentación. Ese Programa contó durante 2013 con un presupuesto de \$32 948 309.47, cantidad que, si se prorratea entre el número de beneficiarios y beneficiarias, significaría haber otorgado apoyos *per capita* por 5 444.02 pesos.

Otro programa operado por el DIF estatal entre 2010 y 2016 fue el de Donación de aparatos rehabilitatorios y ayudas funcionales, con el cual se benefició a 2 442 NNA con discapacidad.

⁸² Sistema Nacional de Programa de Combate a la Pobreza, Catalogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social. Disponible en: http://www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=2&st=21&pr=1380.

**TABLA 59. DONACIÓN DE APARATOS REHABILITATORIOS
Y AYUDAS FUNCIONALES**

Descripción	Año						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Número de niñas (1-17 años)	119					881	221
Número de niños (1-17 años)	106					833	282
Total de beneficiarios	225					1714	503
Tipo de apoyo							
andadera infantil	20					19	12
andadera infantil P.C.I.	1					6	15
auxiliares auditivos	95					413	451
Bastón Blanco						4	3
Bastón de apoyo						5	1
Bastón tetrapodo						1	
Lentes	90					1019	38
Muletas Adulto						1	3
Muletas Infantiles	5					4	5
Muletas Canadienses Infantil	1					3	2
Regleta y Punzón	2					1	
Silla de Ruedas Infantil	13					110	37
Silla de Ruedas P.C.I.	18					99	79
Total de apoyos	490	0	0	0	0	3476	1365

Fuente: Elaboración propia con datos de Infomex Puebla, SAIP folio: 219117 Fecha de respuesta. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla.

A pesar de la cuantía de recursos y de los logros declarados oficialmente, existen dudas sobre un interés genuino hacia el subsector de la niñez con discapacidad en el estado y la evolución hacia un trabajo institucional en el que en un marco de derechos humanos ocurriera realmente. Relatos como los siguientes, obtenidos en el grupo focal realizado, dan cuenta de la concentración en el manejo de los recursos y de una abierta simulación:

En cuanto a la participación del gobierno de Moreno Valle con las organizaciones, anteriormente había más participación en cuanto, por ejemplo, en las administraciones anteriores sí había como que convocatorias estatales para proyectos a organizaciones, y en cuan-

to entró este gobierno se quitaron muchas de esas convocatorias. De hecho, los recursos se cortaron totalmente y hasta nos invitaron a un desayuno para decirnos: a partir de ahora se van a cerrar, pero no se preocupen porque vamos a abrir plataformas para que sean desde otros países que les apoyen sus proyectos (GFNNACDT03). Cuando Moreno Valle inauguró el CREE⁸³, o sea reinauguró el CREE, llegó en un helicóptero que aterrizó atrás del CREE que es una cancha de baseball, esa pertenece al DIF y al CAM, es como común. Cuando dijeron que iba a ir el gobernador, fue una persona y le dijo a los directores que ni se nos ocurriera como profesores o como papás acercarnos al día de la inauguración para hacer algún tipo de denuncia, demanda, porque iba a haber como un llamado para cesar a quien estuviera ahí, entonces, de plano creo que ese día ni hubo clases para que no hubiera problemas con nadie. El día que Moreno Valle llegó en el helicóptero cortaron los cables de luz y de teléfono, y dos semanas el CAM se quedó sin luz y sin teléfono. Pero antes la gente del gobierno dijo que iban a acondicionar esa área que está en muy mal estado, porque no hay rampas de acceso y mucha de la población obviamente usa sillas de rueda o bastón, y son rampas que desde los años setenta no se les ha dado mantenimiento. La directora que estaba antes, que estuvo ahí 25 años, dice que cada año metía oficio, y me consta, para el gobierno federal, DIF, SEP, para que arreglaran las rampas y jamás. Entonces, cuando fue lo del CREE dijeron: tal vez ahora si arreglan las rampas, pero no, lo que hicieron fue levantar un arco, lo pintaron, y pusieron los logos del CREE. (GFNNACDT05).

En contraparte, es importante subrayar la tendencia del Gobierno estatal a trasladar sus responsabilidades en materia de atención a la niñez con discapacidad, a la iniciativa privada, en especial al Centro de Rehabilitación Infantil Teletón. Información periodística da cuenta de cómo en los primeros cuatro años la administración morenovallista entregó al proyecto de Televisa más de 530 000 000 de pesos.

La presa local detalló que esa donación incluyó el predio en la zona de Angelópolis donde se edificó el CRIT, valuado en 270 000 000, una aportación económica para su construcción de cien millones y la asignación presupuestal por un monto de 8.5 millones de Unidades de Inversión

⁸³ Centro de Rehabilitación y Educación Especial Puebla (CREE) y Centro de Atención Múltiple (CAM)

(Udis) de manera anual por 10 años, alrededor de cuarenta millones de pesos anuales. Junto con Chiapas, Sonora, Michoacán y el Estado de México, Puebla es una de las pocas entidades que incluso han aprobado leyes que obligan a sus gobiernos a entregar administraciones anuales, que van de los 24 000 000 a 73 000 000 de pesos, a los CRIT, destinados a través del Presupuesto de Egresos como si se tratara de la realización de una obra pública, según un reportaje de la revista *Eme Equis* de mediados de noviembre. Para la construcción del centro de rehabilitación, la administración morenovallista aportó alrededor de cien millones de los doscientos millones que se invirtieron, según lo dieron a conocer las propias autoridades durante su puesta en marcha en diciembre de 2011 (Cruz, 2014).

De 2012 al presupuesto aprobado para 2015, el gobierno poblano ha etiquetado 163.9 millones de pesos. Para el próximo año serán abonados 43.2 millones. Asimismo, en 2014 se entregaron 42.5 millones. La primera aportación en 2012 fue del orden de 38.7 millones y para 2013 la cifra fue de 39.5 millones de pesos aproximadamente (Castillo, 2015).

En este contexto cabe señalar que este traslado de responsabilidades al Teletón ha traído consigo críticas por parte de la sociedad civil organizada, que en diferentes momentos ha subrayado que el trabajo a favor de las personas con discapacidad “no es un asunto de manipulación emocional teledirigida, ni de filantropía mediática, sino un asunto de justicia social”⁸⁴. En ese mismo sentido, se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que en sus Observaciones Finales Sobre los Exámenes Periódicos Cuarto y Quinto consolidados de México, instó al Estado mexicano a asumir plenamente su responsabilidad primordial de garantizar todos los derechos de niñas y niños con discapacidad y aplicar a la discapacidad un enfoque basado en los derechos humanos.

El Estado parte debe: (a) Asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen efectivamente de su derecho a la salud y a los servicios de rehabilitación, asistan a la escuela y están libres de la violencia y la explotación. Asimismo, deberán adoptarse medidas específicas para hacer frente a los desafíos particulares que enfrentan niñas y niños indígenas en estas áreas.

⁸⁴ Carta abierta de organizaciones que trabajan por, para y con personas con discapacidad, en el marco de la entrega de la medalla Eduardo Neri al presidente de la Fundación Teletón. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf13/Carta_Diputados_Teleton.pdf

4.2.4 DOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE VIOLACIONES A DERECHOS DE LA INFANCIA: LOS GOBERNADORES COMO PERPETRADORES

Información de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla da cuenta de que durante la administración de Mario Marín Torres aumentaron las recomendaciones en contra de servidores públicos, especialmente maestros, directivos y funcionarios del sistema educativo, a quienes se le comprobaron violaciones al artículo tercero constitucional, malos tratos y prácticas difamatorias. De acuerdo con el histórico de recomendaciones del organismo, entre 2005 y 2008 procedieron cuatro denuncias presentadas en contra de integrantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla (COBAEP) por violación a los derechos humanos, cuando en la gestión anterior a la de Marín, la CDH Puebla no emitió ningún llamado de atención. La mayoría de las víctimas fueron menores de edad, quienes en algunos casos recibieron agresiones físicas y verbales de parte de maestros, mientras que otros se convirtieron en objeto de humillaciones y hostigamientos (Camacho, 2008).

Pero en realidad en el periodo 2005-2011, las violaciones más documentadas por los medios de comunicación fueron perpetradas por el entonces gobernador, involucrado junto con empresarios particulares, en asuntos de trata y corrupción de menores, hechos documentados y sacados a la luz por la periodista y defensora de derechos humanos Lydia Cacho (2005), quien a raíz de dichas publicaciones sería detenida y torturada por la policía del estado de Puebla.

Tras ser liberada, la también activista denunciaría al entonces gobernador ante la Procuraduría General de Justicia de la República (PGR). Fuentes periodística dieron a conocer que también denunció al empresario textilero Kamel Nacif Borge; a la procuradora estatal, Blanca Laura Villena Martínez; al agente del Ministerio Público que integró la averiguación; al juez de la causa y también a los agentes judiciales que, desde Puebla, se trasladaron a Cancún para ejecutar la orden de aprehensión contra Lydia Cacho. Las acusaciones fueron por cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, tentativa de violación y usurpación de funciones (Semanario Procesos, 2006).

En ese mismo sentido, a principios de 2006, las diputadas federales Inti Muñoz y Beatriz Mojica presentaron una denuncia de hechos en las instalaciones de la PGR para imputar a Mario Marín Torres, al empresario Kamel Nacif, a la procuradora estatal, Blanca Laura Villeda, y a la jueza quinta de lo penal (de Puebla?), Rosa Celia Pérez, su presunta responsabilidad en los delitos de cohecho, ejercicio indebido del servicio público, colusión de servidores públicos, abuso de autoridad, tráfico de influencias y los que resultaran. Las denuncias no prosperaron, lo mismo que las cinco solicitudes de juicio político presentadas en marzo de 2005 por separado, por diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido del Trabajo (PT), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); el senador del PRD Rafael Palacios Cordero y por el Frente Cívico Poblano en Defensa del Estado de Derecho, instancia, esta última, que argumentó que Marín impulsó “acciones contra la periodista Lydia Cacho y en defensa del empresario textilero Kamel Nacif, y, por ende, de redes de pederastia en el país”. Todas las solicitudes de juicio político prescribieron en marzo de 2017 (Ramírez Velasco, 2017).

Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos de NNA por parte de Mario Marín volverían a ser visibilizadas en 2010, cuando se dieron a conocer audios (Redacción *e-consulta*) que revelaron el vínculo que éste sostuvo en 1999 con una adolescente de 16 años (Redacción *Animal Político*, 2011).

Por otra parte, durante el sexenio de Rafael Moreno Valle las violaciones a derechos humanos de NNA, al margen de aquéllas relacionadas con los altos índices de mortalidad, trabajo infantil, deficiencias alimentarias e insuficiente atención a NNA con discapacidad, que evidencian el fracaso de la política social; las violaciones más notorias ocurrieron en torno a los *operativos* que se realizaron en escuelas secundarias de Amozoc y Chietla, a las cuales ingresaron los efectivos portando armas para revisar el contenido de las mochilas y bultos (Camacho, 2014). La CDH Puebla inició de oficio el expediente de queja número 360620 10C en contra los elementos de la Policía Municipal de Amozoc, sin que se informaran los resultados de la revisión (Galán, 2011).

Sin duda, el asesinato del niño de 13 años de edad, José Luis Tehuatlie Tamayo, quien resultara muerto luego del operativo policiaco en contra de pobladores de Chalchihuapan, cuando se manifestaban en la autopista Pue-

bla-Atlixco a mediados de 2014, constituye el segundo caso paradigmático de violaciones a derechos de NNA en Puebla. Sobre el caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) asumió que la recomendación 2VG/2014 había sido cumplida en diciembre de 2016. A decir de las personas afectadas por la violación de derechos humanos y sus abogados no se cumplió la reparación del daño, porque el anhelo de justicia de la víctima quedó insatisfecho.

Cabe señalar que en el marco del caso Chalchichuapan, las organizaciones de la sociedad civil que en Puebla trabajan temas de infancia y adolescencia están transitando a modos de acción más politizados, fueron desplazadas de espacios y eventos por el Gobierno estatal a fin de no involucrarse en los procesos de defensa de los derechos de la familia del niño asesinado, tal y como quedó de manifiesto en lo expuesto en el grupo focal correspondiente.

De hecho el evento iba a ser sólo con organizaciones, porque era sólo con REDIM, nuestro colectivo y el latinoamericano. Entonces, cuando se enteró el gobierno del estado dice: “ay, no, yo quiero” y tomó la batuta y entonces dijo quién entra y quién no. El gobierno después nos hace saber a través del área de vinculación que ellos piensan que fue precisamente la REDIM quienes incitaron o quienes facilitaron que la mamá llegara al lugar. Y también fue como que de repente nos trataron de mezclar con eso y decir que también el colectivo tenía participación ahí. Pero sí, o sea son situaciones que se han ido dando y en esa ocasión sí fue así de que: no, el colectivo no participa, y nos cortaron totalmente (GFNNACDT02).

A la luz de estos hallazgos, se hace evidente que las dos últimas administraciones han desarrollado acciones que han afectado directamente el derecho a la vida, al bienestar y el desarrollo de NNA. Mario Marín lo hizo, por lo menos, al facilitar la acción de redes de pederastia y al criminalizar a quien hizo posible que eso se supiera. En tanto Moreno Valle, también incurrió en violaciones por omisión al no concretar ac-

[...] EN LAS DOS ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES SE HAN DESARROLLADO ACCIONES QUE DIRECTAMENTE HAN AFECTADO EL DERECHO A LA VIDA, AL BIENESTAR Y EL DESARROLLO DE NNA.

ciones destinadas a abatir los índices de mortalidad y a mejorar las condiciones de NNA con discapacidad que representan el sector más vulnerado, todo ello a pesar de la amplia disposición de recursos. El caso del niño José Luis Tlehuatlíe Tamayo y la impunidad que lo rodeó es un botón de muestra de una administración que no sólo fue incapaz de remontar siquiera lo más básico: los índices de mortalidad infantil que heredó, sino que dejó un grave precedente de un ejercicio autoritario del poder donde que la infancia no tiene la posibilidad de acceder a la justicia.

CONCLUSIONES

Al finalizar este apartado es posible determinar que entre 2005 y 2016, el Gobierno de Puebla en relación con sus obligaciones de garantía y protección de los derechos a la vida, al desarrollo, a la seguridad y al bienestar de la mayoría de NNA no sólo no ha progresado, sino que registra un proceso regresivo. Tal regresividad es posible distinguirla a partir de observar la dinámica de armonización de la legislación estatal con los instrumentos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos del sector en cuestión, analizando las tendencias de la institucionalidad generada y perfilando la situación de vulnerabilidad, violencia, precariedad y exclusión de los NNA en el estado.

Tras la forzada adopción de los mecanismos legales en materia de derechos de las NNA, en Puebla ha ocurrido una reglamentación tardía y deficiente, reflejada en la falta del respectivo diseño de políticas públicas integrales, evaluables, de alcance estatal y con asignaciones presupuestarias manejadas transversal, transparente y eficientemente.

En términos de contrastación con los estándares internacionales en materia de derechos humanos explorados y a la luz de los hallazgos obtenidos, se puede establecer que en los últimos doce años no se han logrado subsanar los rezagos en materia de derecho a la vida, a la salud y al bienestar, contraviniéndose con ello las Observaciones Finales sobre los Exámenes Periódicos Cuarto y Quinto consolidados de México, realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en junio de 2015.

La incapacidad del Estado para ver en los NNA y a sus familiares un sujeto de derechos, queda demostrada con las nociones que subyacen en el trabajo del Sistema Estatal DIF, entidad que si no es la única obligada a garantizar los derechos de ese sector, sí es la principal articuladora de las políticas en la materia. Políticas orientadas por una noción meramente asistencialista, cuya razón de ser no es el principio del *interés superior del niño o niña*, entendido éste como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible (Cillero, 1998).

Como afirma el mismo Cillero, la noción de *interés superior del infante* supera dos posiciones extremas: el autoritarismo o abuso del poder que ocurre cuando se toman decisiones referidas a los niños y las niñas, por un lado, y el paternalismo de las autoridades, por otro. Por el contrario, la situación documentada en Puebla recalca la existencia de violaciones por acción, omisión y aquiescencia por parte de una institucionalidad que en el estado dista mucho de ir a favor de la superación de los estadios de vulnerabilidad y exclusión de NNA, a quienes se insiste en ubicar como parte de un imaginario universo social minoritario, cuya vulnerabilidad es entendida como algo natural.

Por tanto, es tarea pendiente a nivel federal y local garantizar, proteger y promover los derechos de NNA a través de la implementación de políticas públicas verdaderamente transversales, articuladas, evaluables y en un marco de verdadera participación ciudadana. Asimismo, es urgente romper históricos monopolios institucionales involucrando en su diseño, la implementación y evaluación de las instituciones directamente responsabilizadas en el desarrollo social, la educación, la salud, el trabajo y asumiendo los desafíos que impone una sociedad en transformación constante, un entorno de violencia creciente y la complejidad propia de un sector que demográficamente representa un tercio de la población total.

Asimismo, es pertinente subrayar, que las instituciones respalden su accionar en estudios que den cuenta, tanto en extensión como en profundidad de la violación de los derechos humanos de NNA en su conjunto. Una lectura holística de esa situación es urgente y sólo sobre ella será posible establecer acciones de exigibilidad encaminadas a resarcir esta deuda social. Finalmente, es preciso que la sociedad en su conjunto y en especial las y los defensores de derechos humanos, la academia y las organizaciones que se dedican al trabajo con, por y para NNA estén pendientes de la presentación que el Gobierno de Puebla, como parte del Estado mexicano, deberá hacer de sus informes periódicos sexto y séptimo consolidados a más tardar el 20 de octubre de 2020, mismos que deberán incluir información sobre el seguimiento de las observaciones finales hechas por el Comité en 2015.

En relación con los procesos de exigibilidad se pudo constatar que en los últimos doce años las organizaciones vinculadas al trabajo con NNA

en Puebla, comenzaron a transitar de modos de acción básicamente asistenciales, a uno enmarcado en la defensa y promoción de los derechos humanos. Esto representa un avance en los procesos de exigibilidad en los que es necesario considerar la participación activa en el proceso de elección de ocho personas representantes de la sociedad civil para ser integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF, 18 de mayo 2016).

REFERENCIAS

- Cacho, Lydia. (19 de diciembre de 2005). Crónica de un abuso desde el poder: Mi detención. Lydia Cacho. *Cimac*. Disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/?q=noticia/mi-detenci-n-lydia-cacho>
- Camacho, Mónica. (10 de junio de 2014). Mochila Segura enfrenta quejas ante la CDH por violar derechos humanos. *La Jornada de Oriente*. Disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2014/06/10/mochila-segura-enfrenta-quejas-ante-la-cdh-por-violar-derechos-humanos/>
- Camacho, Mónica. (29 de diciembre de 2008). Aumentan las recomendaciones de la CDH en contra de autoridades de la SEP. *La Jornada de Oriente*. Disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2008/12/29/puebla/edu103.ph>
- Cámara de diputados-Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2013). *Información estadística. Análisis del trabajo de salud y mortalidad infantil*. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/03_IEATS.pdf
- Carta abierta de organizaciones que trabajan por, para y con personas con discapacidad, en el marco de la entrega de la medalla Eduardo Neri al presidente de la Fundación Teletón. http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf13/Carta_Diputados_Teleton.pdf
- Castillo, Jorge. (01 de diciembre de 2015). Fundación Teletón presume transparencia, el gobernador RMV oculta información. *Intolerancia Diario*. Disponible en: http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/139279/politica/fundacion-teleton-presume-transparencia-el-gobernador-rmv-oculta-informacion
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1999/5 20º periodo de sesiones Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- CONAPO. (2015). Proyecciones de la Población de México 2005-2050. Indicadores demográficos básicos 1990-2030.
- CONAPO. (2015) Proyecciones de la Población. Nacional 2010-2050. Proyecciones de la Población de las Entidades federativas 2010-2030 INEGI (2010).
- Cruz, Héctor. (01 de diciembre de 2014). Teletón ha recibido 533 millones del erario poblano, pero insiste en campaña de donaciones. *Diario Cambio de Puebla*. Disponible en <http://www.diariocambio.com.mx/2014/secciones/zoon-politikon/item/177376-teleton-ha-recibido-533-millones-del-erario-poblano-pero-insiste-en-campana-de-donaciones#ixzz4tjwTQxYH>
- De Jesús López, Esteban. (09.12.2015). Martha Erika Alonso, la primera dama de Puebla más poderosa de los últimos tres sexenios. *Periódico Central*. Disponible en <http://periodicocentral.mx/2015/gobierno/martha-erika-la-primera-dama-de-puebla-mas-poderosa-de-los-ultimos-tres-sexenios>
- De Jesús López, Esteban. (Martes, 22 Septiembre 2015). Moreno Valle le dio más dinero al DIF de su esposa Martha Erika, que a Desarrollo Social y Rural. *Periódico Central*. Disponible

- en <http://www.periodicocentral.mx/2014/gobierno/como-titular-del-dif-martha-erika-reci-bio-mas-dinero-que-desarrollo-social-y-rural>
- Galán, Arturo. (13 de Abril de 2011). CDH inicia queja contra policías que aplicaron Operativo Mochila en Amozoc. *Puebla On Line*. Disponible en: http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=11689:cdh-inicia-queja-contra-polic%C3%A-Das-que-aplicaron-operativo-mochila-en-amozoc&Itemid=129
- González Contró, Mónica. (2006). *La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández Alcántar, Martín. (19/02/2015 04.00). Aumentaron homicidios de adolescentes en Puebla en los dos primeros años RMV. *La Jornada de Oriente*. Disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/02/19/aumentaron-homicidios-de-adolescentes-en-puebla-en-los-dos-primeros-anos-de-rmv/>
- INEGI. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Jiménez. Damián, T. (02 de mayo de 2007). En Puebla, se incumple ley que protege a discapacitados. *CIMAC*. Disponible en <http://cimacnoticias.com.mx/node/57123>
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 2000. Disponible en dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=2055514
- Ley para la protección de los derechos de los niños niñas y adolescentes del Estado libre y soberano de Puebla, reforma art.12 Bis, 42, fracción XI y XII y 44. Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 20 de noviembre de 2013. Disponible en <http://200.38.163.190/docs/legislacion/56583.pdf>
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
- OCDE. (2015). *Midiendo el bienestar en los estados mexicanos. Resultados destacados*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Mexican-States-Highlights-Spanish.pdf>
- OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada del 7 al 22 de noviembre de 1969, Artículo 19.
- ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, Artículo 25.
- ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada del 7 al 22 de noviembre de 1969, Artículo 19. Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Interpretación de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A N. 10, párrafo 37, págs. 20/21. Secretaría de la Corte, San José de Costa Rica.
- ONU. Comité de Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México, CRC/C/15/Add.13, 07 de febrero de 1994.
- ONU. Comité de Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes

- con arreglo al artículo 44 de la Convención, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006.
- Ramírez Velasco, Álvaro. (2 de marzo de 2017). Cámara sepulta juicio político contra Marín 12 años después. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-03-02/politica/camara-sepulta-juicio-politico-contramarin-12-anos-despues>
- Redacción. (14 de marzo de 2006). Denuncia Lydia Cacho a Marín y Nacif en la PGR. *Semanario Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/215726/denuncia-lydia-cacho-a-marin-y-nacif-en-la-pgr>
- Redacción Animal Político. (31 de enero de 2011). Los 5 momentos que marcaron el gobierno de Mario Marín. *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2011/01/los-5-momentos-que-marcaron-el-gobierno-de-mario-marin/>
- Redacción. (21 de junio de 2010). Nuevo escándalo de Mario Marín. Videoconsulta. *e-Consulta*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=sjJfmtFUBD0>
- Red por los Derechos de la Infancia en México. (2013). *La Infancia Cuenta en México 2013*. Disponible en http://www.derechosinfancia.org.mx/ICM_2013.pdf
- Red por los Derechos de la Infancia en México. (2015). *La Infancia Cuenta 2015*. Disponible en <https://issuu.com/infanciacuenta/docs/icm2015>
- Secretaría de Salud. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*. Disponible en <http://ensanut.insp.mx/>
- Sistema Nacional de Programa de Combate a la Pobreza. (17 de junio de 2015). Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social, Disponible en http://www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=2&st=21&pr=1380.
- Torres Melo, Melanie Isahmar (10 de diciembre de 2015). Jorge David Rosas sustituirá a Martha Erika en el SEDIF. *Periódico Enfoque*. Disponible en <http://www.periodicoenfoque.com.mx/2015/12/jorge-david-rosas-sustituira-a-martha-erika-en-el-sedif>
- UNICEF. (2013). Alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio con equidad.

4.3 PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Las reformas constitucionales del Sistema Penitenciario Mexicano de 2008 y 2011 han generado expectativas importantes para superar aquellas etiquetas arraigadas a la necesidad de transformar la mente, el alma y el cuerpo de las personas que cometen delitos, mediante el disciplinamiento y la severidad del castigo (Foucault, 1976), entre éstas, “desadaptados” y “readaptación social”, y así trascender paradigmas que dignifiquen los espacios de internamiento al referirnos a las “personas privadas de la libertad” y a la “reinserción social”.

En palabras de Sarre (2011: 252), estamos frente a un proceso que pretende poner al Derecho Penitenciario en línea con el Derecho penal del acto, con el propósito de eliminar estigmas sobre el autor del delito como “moralmente atrofiado” o “psicológicamente desviado”, además de favorecer el abandono de un tratamiento correctivo para otorgar un tratamiento o trato digno. Entre las bases para lograr la reinserción social figuran los derechos humanos, estipulados en el marco constitucional nacional:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18, párrafo segundo).

En 2016, con la aprobación y publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) se intentó otorgar protección más amplia a las personas privadas de la libertad, integrando un conjunto de derechos durante el internamiento. En dicho ordenamiento se recogen algunos criterios y recomendaciones realizadas por organismos internacionales de derechos humanos y se establecen los siguientes principios rectores del Sistema Penitenciario: dignidad, igualdad, legalidad, debido proceso, transparencia, confidencialidad, publicidad, proporcionalidad y reinserción social (artículo 4, LNEP).

Este proceso transitorio coincidió con la última visita *in loco* a México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante

CIDH); esta Comisión fue enfática en recomendar la adaptación de medidas necesarias para garantizar la reinserción social, mediante la designación de recursos financieros que se dirijan a la humanización y a la adecuada implementación de políticas integrales (CIDH, 2015).

No obstante, la principal preocupación en torno al respeto y protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad es el desconocimiento y la falta de aplicación de este nuevo modelo de reinserción en consonancia con los estándares internacionales en la materia. De antemano, se tienen que superar diversos problemas históricos: recursos económicos y materiales reducidos, falta de espacios, insuficiente cobertura de las necesidades básicas y limitado personal penitenciario, de seguridad y custodia, condiciones de autogobierno/cogobierno, entre otros, que se advirtieron desde que se esbozaron las modificaciones al Sistema de Justicia Penal y Penitenciario (Carranza, 2010; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

En particular, ese mismo escenario adverso, se refleja en las estructuras y dinámicas de los Centros de Reinserción Social de Puebla (en adelante CERESO), tal como lo evidencia personal penitenciario entrevistado, al referirse a la falta de recursos y de personal cualificado:

Estamos en proceso de implementar los mecanismos, porque creo que en todo el estado de Puebla todavía no se implementa como tal. Yo diría que tenemos impedimentos de recursos humanos y materiales, en la medida en que se vayan subsanando, pues creo que estaremos en la oportunidad de brindar todo lo que establece la misma ley [...] el reto que tenemos es que, como sistema, no hablamos nada más aquí del centro, como sistema, necesitamos un poquito más de personal, sí. La mayoría es en eso, y lógicamente en personal que tenga la capacitación en sistemas penitenciarios, para que se aboque más directamente, y con el perfil adecuado (E1).

Derivado de esta preocupación, las entidades federativas ya deberían estar realizando las provisiones y adecuaciones presupuestales necesarias para cumplir con las obligaciones que dicha Ley plantea (artículo sexto transitorio, LNEP). Sin embargo, ante la falta de armonización legislativa y estructural, el Sistema Penitenciario, en el caso de Puebla, supedita las instalaciones y el personal a la “suficiencia presupuestal” (artículo Sép-

timo Transitorio de la Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla).⁸⁵

A través del Mecanismo de Evaluación y Transparencia de recursos federales en materia de seguridad pública, se identificó que Puebla fue uno de los estados que recibió menor monto del ejercicio fiscal 2016 dirigido al Sistema penitenciario en las entidades, a saber 2.1 mdp, en comparación con estados como Oaxaca al que se le adjudicaron 644.2 mdp (Arrieta, 2017). De hecho, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla se estipuló que en lo referente al gasto federalizado, los Convenios de Coordinación tendría una reducción significativa, priorizando aquéllos que contribuyen a disminuir carencias y a incentivar el acceso efectivo a mejores oportunidades para los poblanos; así el rubro correspondiente a la Administración del Sistema Federal Penitenciario mostró un importe de \$19 962 908.00 (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2015: 14).

Por otro lado, si bien el presupuesto estatal se ha incrementado ligeramente cada año, únicamente dos de cada diez pesos destinados a seguridad pública se adjudican al presupuesto del Sistema Penitenciario en el estado (Melchor, 2016), lo que resulta ineficaz ante las necesidades ya descritas.

[...] LA PRINCIPAL PREOCUPACIÓN EN TORNO AL RESPETO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD ES EL DESCONOCIMIENTO Y LA FALTA DE APLICACIÓN DE ESTE NUEVO MODELO DE REINSERCIÓN, EN CONSONANCIA CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN LA MATERIA.

TABLA 60. PRESUPUESTO ASIGNADO A CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL DE PUEBLA

Periodo	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto anual	368 mdp	360 mdp	373 mdp	384 mdp	410 mdp	425 mdp

Fuente: Melchor (2016).

La diferencia en la distribución de recursos permea en los compromisos programáticos, por lo que la coordinación intermunicipal con el Gobierno del estado podría representar una alternativa favorable para la adecuación de medidas. Por

⁸⁵ La vigencia de esta Ley, se consideró hasta julio de 2017, fecha en que se culmina esta investigación.

ejemplo, la administración 2005-2011 reportó que para la operación de los CERESOS realizaban convenios de coordinación intermunicipal para la captación de recursos (Gobierno del estado de Puebla, 2011: 50), en cambio, en años recientes, la operación de los Centros distritales se ha reducido al presupuesto municipal (Domínguez, 2017), sin que figure el tema presupuestal en los Informes de gobierno 2011-2017.⁸⁶ Por el contrario, se identifican diferencias en los beneficios del presupuesto entre los Centros distritales y los de jurisdicción estatal, el caso más reiterado es la no garantía de condiciones mínimas en los Centros distritales, como la separación entre hombres y mujeres que afecta la seguridad e integridad personal, situación que se refleja en la evaluación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (en adelante DNSP) de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH), que reporta como mejor evaluados a los Centros estatales, tal como se confirma en la tabla 61.

TABLA 61. COMPARATIVO ENTRE CENTROS ESTATALES Y DISTRITALES EN PUEBLA

Centros de Jurisdicción Estatal		Centros de Jurisdicción Distrital	
Promedio DNSP: 7.55		Promedio DNSP: 5.24	
• Puebla	6.94	• Acatlán	4.88
• Tepexi	8.30	• Atlixco	4.04
• Ciudad Serdán	7.42	• Huejotzingo	4.47
		• Izúcar de Matamoros	5.01
		• Tecamachalco	5.53
		• Tepeaca	5.86
		• Teziutlán	5.54
		• Xicotepec de Juárez	5.28
		• Zacapoaxtla	6.19
		• Zacatlán	5.60

Fuente: Elaboración propia a partir de CNDH (2016) y Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (2016).

A este presupuesto habría que adherirle los costos que sufragan las mismas personas internas y sus familiares, quienes soportan el costo real de las prisiones. El sostenimiento de la vida en prisión es una práctica que

⁸⁶ Por ejemplo, véanse los apartados del Eje *Firmeza en el combate a la delincuencia*, en el rubro Sistema Penitenciario, en Sexto Informe de Gobierno, Puebla.

se ha generado en función de las carencias del mismo sistema: mala calidad de los alimentos, adquisición de objetos personales, medicamentos, gastos de manutención hacia el exterior, pagos para la defensa y otras actividades ilícitas incorporadas en las dinámicas cotidianas de los Centros como algunas autorizaciones, extorsión y sobornos (Zepeda, 2009: 61; CNDH, 2016; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, 2016).

4.3.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL ESTADO DE PUEBLA

Después de la reforma constitucional del Sistema Penitenciario de 2008 y antes de la aprobación de la LNEP en 2016, en el estado de Puebla se realizaron distintas reformas que pretendieron armonizar la normativa local, pero aún existen vacíos en este procedimiento que describimos a continuación (véase tabla 62).

TABLA 62. REFORMAS REALIZADAS A NORMATIVA DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL ESTADO DE PUEBLA

LEY DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD PARA EL ESTADO DE PUEBLA	LEY DE REINSERCIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA	LEY DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES Y DE REINSERCIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE PUEBLA	LEY DE EJECUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SANCIONES PENALES PARA EL ESTADO DE PUEBLA
<p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.</p> <p>El sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, procurándose la capacitación para el mismo y la elevación del nivel cultural de los sentenciados a sanción privativa de libertad, como medios para su readaptación social (artículo 1).</p> <p>Ley abrogada.</p>	<p>Publicado en el Periódico Oficial del Estado, el cuatro de febrero de dos mil once.</p> <p>La ejecución de las sanciones penales impuestas por las autoridades competentes y la reinserción social de los sentenciados con base en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a las normas constitucionales y a las leyes aplicables (artículo 1).</p> <p>Queda sin efecto el Decreto que la expide.</p>	<p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el diecisiete de junio de dos mil once.</p> <p>En el considerando se señala que esta ley “responde a la necesidad mencionada, que garantice el adecuado tratamiento penitenciario, respetando los derechos humanos y facilitando la interacción con todas las autoridades involucradas en la materia penitenciaria”.</p> <p>A esta ley se le hicieron diversas reformas en septiembre de 2012, incluida la denominación Derechos Humanos pero no como base para la reinserción.</p>	<p>Última reforma publicada en el periódico oficial el catorce de septiembre de dos mil doce.</p> <p>Esta ley ya está armonizada con las reformas constitucionales: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, para lograr una efectiva reinserción social de los sentenciados a través de los programas y servicios que al efecto establezca la autoridad administrativa competente (artículo 4).</p> <p>Vigente, sin armonización con la LNEP.</p>

Fuente: Cariño y Jiménez (2012:52).

La LNEP establece que en un plazo que no exceda de ciento ocho días naturales después de la publicación del decreto de Ley, tanto la Federación como las entidades federativas deberían publicar las reformas necesarias a sus leyes para la implementación de ésta, incluido lo dispuesto en materia de seguridad social

(artículo quinto, transitorio, LNEP). Lo anterior no ha sido cumplido, debido a que no se han realizado las modificaciones correspondientes a la Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla, ni se ha presentado alguna iniciativa que abrogue dicha Ley para su armonización. Así mismo, habrá que considerar que, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la LNEP, se otorgó a la Autoridad Penitenciaria un plazo de cuatro años para “capacitar, adecuar los establecimientos penitenciarios y su capacidad instalada, equipar, desarrollar tecnologías de la información y comunicaciones, así como adecuar su estructura organizacional” (artículo octavo, transitorio LNEP), el cual aún está en curso sin que se hayan iniciado las modificaciones mínimas para garantizar este conjunto de elementos, como lo observa el personal penitenciario:

Con respecto a las instalaciones, tenemos un lugar demasiado pequeño [...] dónde trabajamos todas las áreas, no nos es suficiente. A veces, requerimos de privacidad [...] las demás áreas no tenemos dónde trabajar. A veces necesitamos un espacio para estar con un grupo, y no lo tenemos. Nos juntamos ahí todos, quisiéramos abarcar más, no se puede, nuestra biblioteca es deprimente, no contamos con libros, no contamos con... vamos, me voy a ir a algo más simple, cuando son las aplicaciones de exámenes, algunas están sentadas así en el escalón, porque no nos alcanzan las bancas (E21).

El ordenamiento jurídico internacional se integra por instrumentos de carácter vinculante, pero también por directrices que generan orientaciones prácticas de fuerza moral que velan por el respeto de los derechos humanos –declaraciones, recomendaciones, conjuntos de principios, entre otros– (ONU, 2004: 7). Por esa razón, la armonización de estándares internacionales es fundamental en la práctica. En comparación con dicha obligación y como puede apreciarse en la tabla elaborada a partir de la respuesta a la solicitud INFOMEX 00233517, los estándares internacionales vigentes que regulan la actuación de los CERESOS en Puebla es limitada, toda vez que existen otros estándares que representan una brújula para la actuación de las autoridades en problemáticas locales, sobre todo, en un sistema carente de perspectiva de género y de atención a grupos de especial interés. De acuerdo con la tabla 63, los estándares que consideramos fundamentales y que tendrían que incorporarse son:

TABLA 63. COMPARATIVO DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Estándares vigentes vía INFOMEX	Estándares sugeridos en esta investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Carta de las Naciones Unidas. • Convención Americana Sobre Derechos Humanos. • Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados. • Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio). • Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing). • Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). • Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos. • Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. • Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. • Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. • Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. • Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Fuente: Elaboración propia a partir de INFOMEX 00233517.

Lo anterior supone que la gradualidad y adecuación de las normas locales con la nacional e internacionales no ha sido una prioridad para el gobierno estatal. Lo que condiciona la actuación del personal penitenciario y de custodia al favorecer que continúen operando nociones y procesos arraigados al anterior sistema, en detrimento del respeto y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, tal como se anticipa en la siguiente entrevista:

Nosotros vemos nada más como un cambio de terminología respecto a la nueva ley, a la Ley Nacional de Ejecución Penal y al Reglamento, porque en teoría es lo mismo, es prácticamente... nosotros,

mediante el tratamiento, generamos un plan de actividades. De hecho, el encargado de las áreas técnicas genera un plan de trabajo anual que se da, informamos mes con mes a la dirección, entonces, ese prácticamente es nuestro plan de actividades, en realidad se está ejecutando como tal (E9).

Cabe resaltar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla plantea dentro de las facultades y obligaciones del Gobernador del estado:

XXV.- Celebrar convenios con la Federación o con los Estados del País, para que los reos de nacionalidad mexicana sentenciados por delitos del orden común, que lo soliciten, puedan cumplir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal o de los Estados de su origen o residencia, de conformidad con las leyes de la materia.

XXVI.- Organizar el Sistema Penitenciario de la Entidad, sobre la base del trabajo, capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para alcanzar la reinserción a la sociedad.

Empero, las facultades de organizar al Sistema Penitenciario conferidas al Gobernador deben ser armonizadas, toda vez que la LNEP reestructura la coordinación interinstitucional, confiriéndola a las autoridades corresponsables que, en el caso de las entidades federativas, serán las equivalentes a las siguientes dependencias o instituciones: Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Cultura, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; dicha estructura será encabezada por la Secretaría de Gobernación y tendrá como encargo el diseño e implementación de programas de servicios para la reinserción y servicios post-penales. En prospectiva, tendrá que haber una rendición de cuentas sobre esta corresponsabilidad, que además implica la factibilidad de implementar mecanismos de participación y colaboración de organizaciones de la sociedad civil (artículo 7, LNEP).

En el ámbito de la protección de los derechos humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla (en adelante CDHP) juega un papel fundamental. El artículo 13 de la Ley de la CDHP estipula las atribuciones que este organismo tiene para el cumplimiento de sus objetivos, dentro de los cuales se le confiere:

Supervisar, que las personas que se encuentren privadas de su libertad en los diversos establecimientos de detención o reclusión como cárceles, separe de la Policía Judicial y Centros de Readaptación Social para adultos, así como en los Centros de Internamiento Especializado para Adolescentes que hayan cometido conductas tipificadas como delitos por la legislación del Estado, cuenten con las prerrogativas constitucionales y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos (Fracción XI, Ley CDHP).

En atención a esta atribución, la CDHP decretó que el Programa Penitenciario creado por esa misma Comisión, tendría que continuar y estar adscrito a la Primera Visitaduría General para “atender a la población penitenciaria del estado, recibir y resolver sus quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y llevar a cabo la supervisión penitenciaria, de acuerdo al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria” (Acuerdo del 29 de agosto de 2011). Por lo cual es fundamental reconocer que la CDHP, además de investigar y analizar las quejas correspondientes, contrae un amplio compromiso en la protección de los derechos humanos bajo el principio de “Reinserción Social”, el cual alude a la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida, basada en el respeto a los derechos humanos (artículo 4, LNEP). Para ello, la implementación de mecanismos como las entrevistas y visitas de los organismos públicos de protección de los derechos humanos podrán realizarse en cualquier momento sin que se inhíba o limite dicho derecho (artículo 58, LNEP).

4.3.2 DEFICIENCIAS EN LOS CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL DE PUEBLA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

La población penitenciaria en Puebla en 2010 ascendía a 8 047 personas y para 2014 registró la población máxima en la historia, 9 550 personas internas. Es decir, de 2010 a 2014, ésta aumentó un 15.7%, reduciéndose para 2015 y 2016 (Secretaría de Gobernación, 2010-2016). Sin embargo, los ingresos en el fuero común siguieron ascendiendo desde 2012, periodo en el que había 2 380 personas privadas de la libertad, para 2015, 3 847 personas y, para 2016, ingresaron 3 972 (INEGI, 2011-

[...] LOS INGRESOS EN EL FUERO COMÚN SIGUIERON ASCIENDIENDO DESDE 2012, PERIODO EN EL QUE HABÍA 2380 PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, PARA 2015, 3847 PERSONAS Y, PARA 2016, INGRESARON 3972

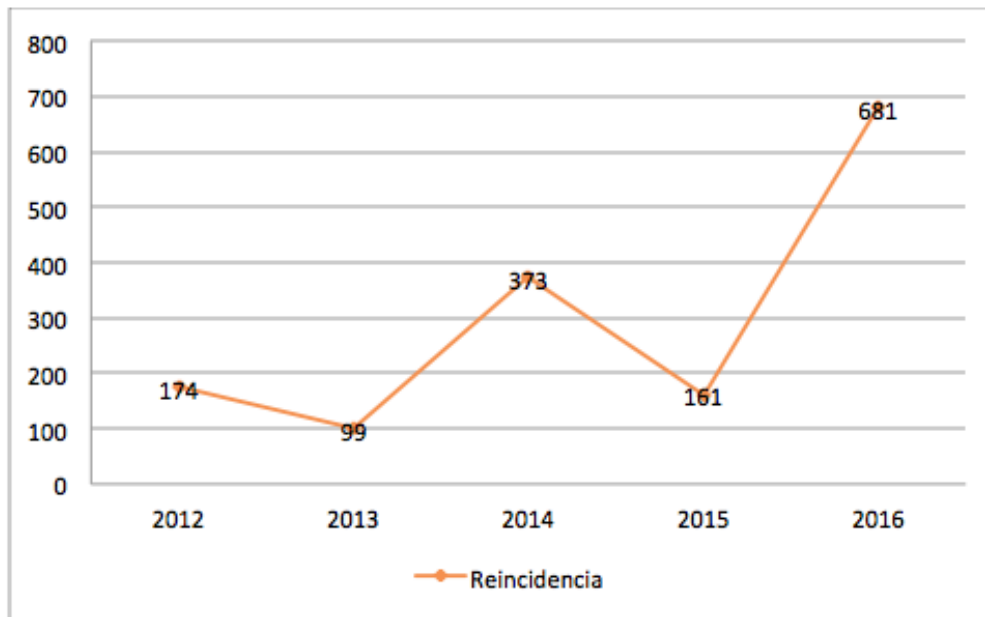
2016).⁸⁷ En junio de 2016 se registró la liberación de 1 557 personas privadas de la libertad (Méndez, P., 2017), que obedeció a la puesta en marcha del Sistema de Justicia Penal, lo que posibilitó que personas en situación de prisión preventiva o a quienes se les otorgaron beneficios para modificar el cumplimiento de la pena (beneficios preliberacionales), salieran de los Centros de Reinserción. No obstante, pese a que este nuevo sistema de justicia plantea la prisión como *ultima ratio* y la efectividad de las medidas alternativas a la prisión, podemos observar que continúa habiendo un incremento en los ingresos.

Distintas voces en la entidad señalan que con este sistema, se está favoreciendo la “liberación de delincuentes” que posteriormente reinciden (Méndez, P., 2017), aunque también se ha reconocido que las fallas del sistema no pueden atribuirse sólo a los presuntos delincuentes y a la reincidencia, por tanto, los cambios deben trascender a la reinserción social como una responsabilidad estatal y como un subsistema importante en la coordinación interinstitucional del Sistema de Justicia Penal como lo plantea la CNDH (2016: 10): 1. Prevención del delito, 2. Procuración de justicia, 3. Administración de justicia, 4. Ejecución de pena y 5. Seguimiento pospenitenciario. La multicausalidad de este “fracaso del sistema” –como lo han denominado– atiende a condiciones que se relacionan con la gestión y organización institucional, a la adopción de cuestiones técnicas (sistemas informáticos) y de operación, la falta de mecanismos homologados de evaluación (CIDAC, 2017), además, como lo han identificado desde la misma Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en Puebla, también se debe al debilitamiento de las corporaciones policiacas, la falta de capacitación, la poca disposición de recursos, la susceptibilidad a la corrupción (Cancino, 2017), entre otras. Bajo esa lógica, llama la atención que otra de las causas imputadas al fracaso sea que las prisiones “no regeneran a los delincuentes” (Cancino, 2017: párr.

⁸⁷ Cabe señalar que las estadísticas presentadas pueden presentar variaciones entre el Cuaderno de Estadística Nacional Penitenciaria y el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. No existe datos homogéneos concentrados por una sola institución, lo cual complejiza su identificación.

5), situación que plantea toda una discusión, porque Puebla no había sido un estado que tuviera un alto índice de reincidencia. En la siguiente gráfica, podemos notar el comportamiento de la reincidencia penitenciaria, la cual presentó un despunte en 2016, con 681 ingresos,⁸⁸ lo que generó que Puebla ocupara el 8° lugar, cuando en años anteriores figuraba en las últimas posiciones o en las intermedias en el ámbito nacional.

GRÁFICA 11. REINCIDENCIA PENITENCIARIA EN PUEBLA



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2011- 2016).

Sobre la reincidencia registrada en los dos últimos años, habría que señalar que en 2015, el robo⁸⁹ ocupaba 43.4% en los delitos registrados y, en 2016, representó 57.2% de esa reincidencia. Cabe destacar que las mujeres únicamente representaron 4.8% del total de la reincidencia y que el robo abarcó 72.7% de los delitos cometidos por esta población (INEGI, 2015 y 2016).⁹⁰

Derivado de los datos anteriores, resulta necesario recordar que la princi-

⁸⁸ Si bien existen distintos tipos de reincidencia: policial, penal, penitenciaria y administrativa (Luque, 2007). Es importante enmarcar que en este caso sólo nos estamos refiriendo a la reincidencia penitenciaria, es decir, aquella registrada por el sistema penitenciario, toda vez que la persona que comete la conducta, es ingresada a un Centro de Reinserción Social.

⁸⁹ Abarca todas las modalidades de robo, por ejemplo: el robo, el robo de vehículo, el robo de autopartes y el robo a transeúnte, entre otros.

⁹⁰ Véase Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015 y 2016.

pal motivación en el delito de robo son las necesidades económicas; no es coincidente que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013: 12) recomiende entre los programas de reintegración, el acceso a la vivienda de bajo costo, comida y trabajo para quienes egresan de Centros de Reinserción, toda vez que el encarcelamiento sólo complica los problemas previos por los que ingresan la población como la pobreza, falta de oportunidades laborales o educativas. Si bien la condición de pobreza no es un factor determinante o único, habrá que valorar otros indicadores económicos (desempleo y la desigualdad) y no económicos (Hirschi, 1969; Ramírez, 2014), condiciones que el gobierno no puede obviar en sus políticas criminales y de prevención, sobre todo, al considerar que Puebla es uno de los estados con mayor pobreza en su medición multidimensional (INEGI, 2015).⁹¹

Por otro lado, el uso de la prisión preventiva en Puebla plantea un problema grave por el gran porcentaje de personas internas sin una sentencia. En algunos periodos, por ejemplo 2014, la diferencia entre hombres procesados (4 316) y sentenciados (4 602) era mínima (286 personas) y, el porcentaje de mujeres procesadas (363), era mayor que la de sentenciadas (269), 34% (SEGOB, 2014), lo que demostraba prácticas judiciales negativas que, en el marco del nuevo sistema de justicia penal, apuntarían a la falta de aplicación de penas alternativas a la prisión y costos financieros para las personas internas y las propias instituciones.

TABLA 64. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN CENTROS DEL ESTADO DE PUEBLA⁹²

Periodo	Mujeres Procesadas	Mujeres Sentenciadas	Hombres Procesados	Hombres Sentenciados	Total
2010	195	211	2533	5108	8047
2011	220	222	2789	5005	8236
2012	265	217	3300	4638	8420
2013	345	241	3882	4650	9117
2014	363	269	4316	4602	9550
2015	329	251	3915	4382	8877
2016	199	272	2660	4371	7502

Fuente: Elaboración propia, a partir de Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal 2010, 2011, 2012 y 2013; Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional (SEGOB, 2014-2016).

⁹¹ De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012-2014), Puebla, ocupaba el cuarto lugar en dicha medición. Véase: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

⁹² La suma de la población de hombres y mujeres procesados y sentenciados incluye tanto a fuero común como al federal.

4.3.2.1 INFRAESTRUCTURA

De 2016 a mayo de 2017, al menos tres Centros de Puebla figuraban en la lista de los 10 Centros con mayor sobrepoblación: Cárcel Distrital de Tepeaca, Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula y la Cárcel Distrital de Atlixco (véase tabla 65).

TABLA 65. MAYORES ÍNDICES DE SOBREPoblACIÓN EN CENTROS DE REINserCIÓN SOCIAL A NIVEL NACIONAL

Centro	Capacidad Instalada	Población	Porcentaje de sobrepoblación
Cárcel Distrital de Tepeaca	46	257	458.70%
C. P. R. S. Chalco	557	2,858	413.11%
CRS San Pedro Cholula	147	555	277.55%
C. P. R. S. Zumpango	120	445	270.83%
C. P. R. S. Jilotepec	86	313	263.95%
CRS Jacala	25	85	240%
C. P. R. S. Tlalnepantla de Baz	1,069	3,545	231.62%
Cárcel Distrital Atlixco	63	206	226.98%
Cárcel Municipal Cihuatlán	25	74	196%
CRS Jalisco	2,087	5,965	185.82%

Fuente: Comisión Nacional de Seguridad (mayo 2017). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional.

Respecto a la infraestructura penitenciaria, es posible advertir que la mayoría de los 22 Centros del estado⁹³ tienen más de 30 años de construcción, algunos como el de Acatlán, Tecali y Zacapoaxtla datan del siglo pasado 1837, 1867 y 1844, respectivamente. Aunque en otros se desconoce el dato de edificación, casos como el Centro de Tepeaca son construcciones de los siglos XVII y XVIII. En cambio, los Centros de más reciente creación son el de Chiautla de Tapia (2004), Serdán (2005) y Tepexi (2011), de estos dos últimos el DNSP 2016 consideró que el Centro de Tepexi, en el rubro *Aspectos que garantizan una estancia digna*, presenta una existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del Centro (CNDH, 2016).

⁹³ Clasificados en: 3 Centros de Reinserción Social Estatales (Puebla, Tepexi de Rodríguez y Ciudad Serdán), 3 Centros Regionales (Cholula, Huauchinango, Tehuacán) y 16 CERESOS Distritales (Acatlán de Osorio, Atlixco, Chiautla de Tapia, Chignahuapan, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tepeaca, Tetela de Ocampo, Teziutlán, Tlatlauquitepec, Xicotepéc de Juárez, Zacapoaxtla, Zacatlán).

Ligado a lo anterior destacan en Puebla las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento, pues este último genera complicaciones graves para quienes laboran para el Sistema Penitenciario y, por supuesto, en mayor medida para las personas privadas de la libertad, como lo anticipa el Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria 2016:

El resultado del presente diagnóstico muestra que las condiciones en que se mantiene a la población penitenciaria en la mayoría de los centros de reinserción social, afecta el derecho humano al trato digno de los internos, al resultar insuficientes los espacios en las celdas y las condiciones en que operan diariamente las instalaciones penitenciarias, sobre todo las distritales; la falta de prevención de riesgos; así como el hacinamiento en los dormitorios y en las áreas comunes, que representan un peligro latente para la población penitenciaria de varios centros de reclusión (párr. 14).

Definitivamente ante esa problemática se violentan diversos derechos por la incapacidad de otorgar un trato digno a las personas internas. A la par de diversos ordenamientos que prohíben la sobrepoblación, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (Principio XVII) establece que debido a la ocupación por encima del número de plaza y cuando a esto le siga la vulneración de derechos, se deberá considerar una pena o trato cruel, inhumano o degradante y que consecuentemente deberá plantearse algún mecanismo para remediar de forma inmediata el número de plazas. A pesar de que este ha sido un señalamiento reiterado por los organismos protectores de derechos humanos, el hacinamiento y la sobrepoblación continúan, afectando también la atención y servicios para las y los internos.

Otro criterio relacionado con las condiciones de infraestructura es la adecuada distribución de espacios para la clasificación, pues no sólo se atribuye a la separación de hombre de las mujeres y de personas procesadas de sentenciadas, sino que considera aspectos como el sexo, edad, razón de la privación, necesidad de protección de la vida e integridad, así como las necesidades especiales de atención o circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna.⁹⁴ Ciertamente es que, en el estado de Puebla, dichas condiciones aún no se cumplen, ya que en muchos casos no existen espacios suficientes para ejecutar esta separación, recurriendo a estrategias como el uso de playeras de colores para diferenciar a sentenciados de procesados o, en otros casos, la clasificación se realiza en áreas de dormitorios, pero en áreas comunes existe convivencia (DESP, 2015-2016).

La falta de perspectiva de género en el diseño e infraestructura de los Centros de Reinserción es una constante, a la par de la invisibilización de la mujer en el Sistema Penitencia-

⁹⁴ Principio XIX, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

rio (Almeda, 2002; Barberet, 2014; Cervelló, 2006; Yagüe, 2007; Azaola, 1996). La mayoría de los Diagnósticos estatales son omisos en señalar las graves afectaciones hacia la población de mujeres, considerando como base el diseño arquitectónico, porque éste no permite que haya una adecuada distribución, clasificación, ni atención de las necesidades específicas de las mujeres, como está previsto en estándares internacionales generados *ex profeso* como las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes:

En la medida de lo posible, las reclusas serán enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados (Regla 4).

A partir de esos estándares, en ámbitos regionales se ha reconocido principalmente la no discriminación, los derechos de las mujeres embarazadas, la separación y servicios adecuados para las madres e hijos, los derechos a la vida familiar y privada, salud y educación (Moore and Jemphrey, 2013, Moore & Scraton, 2014). En el caso de la LNEP, el artículo 10, contempla los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, pero en efecto, éstos sólo se constriñen al ámbito de la maternidad y cuidado de los hijos.

El DNSP en el rubro *Atención a internos con requerimientos específicos* considera a la población de mujeres, situación que no se presenta en el caso del DESP, puesto que el apartado 7.- *Derechos humanos especiales dentro de la institución penitenciaria* sólo incluye a adultos mayores, personas discapacitadas, indígenas, entre otros (CNDH, DESP, 2016). Las mismas Reglas de Bangkok estipulan la factibilidad de habilitar servicios o adaptar disposiciones para la protección y cuidado de los hijos de las mujeres internas (Regla 42), un derecho que generalmente no se cumple, toda vez que en muchos casos, las mujeres prefieren renunciar a este derecho para no exponer a sus hijos a vivir condiciones similares de encierro, por tanto, la crianza y el cuidado deberían garantizarse a través

DE 2016 A MAYO DE 2017, AL MENOS TRES CENTROS DE PUEBLA FIGURABAN EN LA LISTA DE LOS 10 CENTROS CON MAYOR SOBREPoblación: CÁRCEL DISTRITAL DE TEPEACA, CENTRO DE REINserCIÓN SOCIAL DE SAN PEDRO CHOLULA Y LA CÁRCEL DISTRITAL DE ATlixco

de derechos como la alimentación, la atención médica, la convivencia, una vida libre de violencia, entre otros derechos que se enmarquen en el interés superior de la infancia, tal como lo advierte la LNEP y estándares como las Reglas de Bangkok.

4.3.2.2 FALTA DE SEGURIDAD Y PERSONAL DE CUSTODIA

La LNEP estipula que compete a la Autoridad Penitenciaria gestionar la Custodia Penitenciaria; esta última tiene entre sus atribuciones el mantenimiento de la vigilancia, el orden y la tranquilidad de los Centros, así como la salvaguarda de la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad, visitantes y personal adscrito a los centros, por señalar algunas.

En el Informe *La sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana* (CNDH, 2015) se retoma la propuesta relacionada con el número de custodios que deben responder por la seguridad en función del número de internos; este texto hace una crítica al hacinamiento por sus implicaciones en los riesgos que supone para la seguridad, la falta de control de actividades, la calidad en la prestación de servicios, entre otros efectos. De ahí que la recomendación para un buen desempeño en materia de seguridad y vigilancia sea la adecuada distribución del personal.

TABLA 66. NÚMERO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD POR PERSONAL DE SEGURIDAD Y CUSTODIA

Seguridad	No de internos por custodio
Baja	20 internos
Media	10 internos
Alta	1 interno

Fuente: Manual de Cárceles. Guía para la planeación y el diseño arquitectónico (CNDH, 2015: 23).

Considerando que todos los Centros de reinserción en Puebla son de mínima seguridad, con excepción de Tepexi de Rodríguez que es de mediana seguridad, al menos debería haber un custodio por cada 20 personas internas, por lo que habrá que asegurar que aquellos Centros con sobrepoblación no sólo desconcentren la mayor población posible, sino que, en la medida de su crecimiento, integren a su personal de custodia mediante esta fórmula, con el fin de garantizar este derecho. Si para 2014 la población aumentó,

el personal de custodia y vigilancia tuvo que haberse incrementado, sin embargo, este disminuyó.

TABLA 67. RECURSOS HUMANOS EN CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL DE PUEBLA

Periodo	No de custodios/ vigilancia	Población pe- nitenciaria
2011	907	8236
2012	924	8420
2013	998	9117
2014	973	9550
2015	1304	8877
2016	839	7502

Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2011- 2016).

En los registros históricos de los DNSP y DESP destacan como aspectos negativos en *las condiciones de gobernabilidad*, las deficiencias en la aplicación de sanciones disciplinarias, el respeto del derecho de audiencia, la certificación de integridad física, la falta de notificación al interno y sus familiares, y la falta de atención adecuada por parte de las áreas técnicas y del servicio médico del Centro durante la aplicación de la sanción. En el caso de Puebla, en algunos Centros se observó: insuficiente personal de seguridad y custodia; autogobierno y cogobierno; deficiencias en la Normatividad que rige al Centro (reglamento, manuales de procedimientos y difusión de los mismos); deficiencias en el proceso para la imposición de las sanciones disciplinarias; falta de capacitación del personal penitenciario (CNDH, 2016). Sobre todo, destacan casos de violaciones a derechos humanos por la imposición de medidas disciplinarias sin que se justifique el motivo, duración y debida notificación. Pese a que está prohibido el aislamiento prolongado (Regla 44, Reglas de Mandela), éste se impone como una medida disciplinaria y en ocasiones de forma discrecional, como se evidencia en la Recomendación 147/1993, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹⁵ y la Recomendación General

⁹⁵ Véase Caso Castillo Petruzzzi y otros vs. Perú. Sentencia de 4 de septiembre de 1998: “aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva son, por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad psíquica y moral de la persona y del derecho al respeto de la

No. 22 sobre las prácticas de aislamiento en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.

En ese sentido, como lo estipulan García y Martínez (2014: 273), algunas de esas prácticas nos remiten a la falta de criterios rigurosos de selección, capacitación, supervisión y estímulo, por lo que resulta urgente hacer una revisión del personal responsable de la custodia penitenciaria, más allá de una capacitación adecuada y de los controles de confianza, habrá que revisar salarios dignos y condiciones adecuadas en el marco del nuevo paradigma de reinserción social, de lo contrario, prevalecerán prácticas ligadas al anterior sistema que están totalmente alejadas del trato digno y justo que se prescribe en las normas. En el siguiente testimonio puede advertirse dicha contradicción:

La disciplina, hasta ellos mismos, el correctivo que se les hace a ellos, por ejemplo, si ellos infringen en una actividad, por decir, se pegaron, ellos ya saben conscientes que van porque ya lo hicieron. O si se les encuentra algo prohibido, lo mismo. Entonces, hay castigos, por ejemplo, son castigos de 15 días: ¡no vas a ver a tu familia y no vas a salir de esta celda, para que aprendas a respetar a tus compañeros y aprendas a respetar la institución, y así te vamos a ir enseñando! No les pegamos, no nada, simplemente es como, son... a veces yo les digo: no crean porque son unas personas que están aquí encerradas se les va a tratar como animales, no. Estarles pegando, golpeando, no, porque se curten, se curten. ¿Qué quiere decir? Que ellos dicen: ah, pues hoy me van a castigar, pues ahorita me van a dar una tranquiiza y se acabó. No, aquí no hay nada de eso, o te aplacas o vemos medidas (E7).

4.3.3 VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

El monitoreo y medición de las condiciones y violaciones a los derechos humanos a través de los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria de Puebla, se realizan anualmente y son complementarios del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria; éstos se basan en la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria y contemplan una escala de evaluación de 1 a 10. Entre los factores de análisis consideran: la entrevista al director del Centro, la supervisión de instalaciones con documentación recuperada por el Centro y, la evaluación de la población interna mediante encuestas. Los campos utilizados y la estructura han variado desde 2012, año en que se reporta por primera vez a nivel estatal. De acuerdo con la tabla 68, podemos observar los campos actuales de esta evaluación, a nivel estatal.

dignidad inherente al ser humano”.

TABLA 68. ASPECTOS QUE ANALIZA EL DESP EN PUEBLA

<p>Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • División de internos del fuero común y del fuero federal. • Separación de internos en procesados, indicados y sentenciados. • Clasificación criminológica de reos. • Otorgamiento de beneficios de reducción de pena o libertad anticipada. 	<p>Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento eficiente de las diversas áreas técnicas (Trabajo social, Psicología, Psiquiatría, Criminología, departamento Médico y Jurídico). • Condiciones materiales, mantenimiento e higiene de los módulos, sanitarios, cocina, comedores, talleres y aulas de clase. • Estado físico de los colchones y de la ropa de cama. • Luz eléctrica, luz natural y ventilación. • Existencia de agua potable y de agua corriente. • Estado físico de los utensilios de cocina. • Calidad, cantidad y distribución adecuada de los alimentos. • Conservación de los alimentos. • Confianza de los internos para pedir audiencia a las autoridades.
<p>Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Espacio adecuado para evitar hacinamiento. • Condiciones materiales, mantenimiento e higiene de los espacios de segregación, así como de sus sanitarios. • Luz natural, luz eléctrica y ventilación en los espacios de segregación. • Estado físico de los colchones y de la ropa de cama en los espacios de segregación. • Existencia de agua potable y de agua corriente en los espacios de segregación. 	<p>Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programación de actividades diarias para internos. • Capacitación para el trabajo en el Centro. • Actividades productivas y recreativas que lleva acabo el interno. • Calidad de las actividades productivas y recreativas que lleva acabo el interno. • Necesidades de toda la población en talleres. • Condiciones materiales, mantenimiento e higiene de los talleres. • Condiciones de las herramientas e instrumentos de trabajo, así como del lugar utilizado para su resguardo. • Luz natural, luz eléctrica y ventilación. • Medidas de seguridad para trabajar en talleres. • Educación para los internos. • Condiciones materiales, mantenimiento e higiene de las aulas de clase. • Necesidades de toda la población en aulas. • Condiciones materiales de pizarrones, bancos, sillas, escritorios, así como del material didáctico. • Luz eléctrica, luz natural y ventilación en las aulas de clase. • Condiciones materiales, mantenimiento e higiene de la biblioteca. • Número de libros.
<p>Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respeto al horario y días de visita íntima y familiar. • Condiciones materiales, mantenimiento e higiene de los espacios de visita íntima, visita familiar, así como de los sanitarios. • Privacidad. • Estado físico de los colchones y ropa de cama. • Luz artificial, natural y ventilación. • Comunicación con el exterior. • Teléfono. • Correspondencia. 	<p>Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difusión del reglamento del Centro a custodios. • Vigilancia a internos. • Difusión del reglamento del Centro a internos. • Aplicación de criterios legales para la imposición de sanciones. • Existencia de agua potable y de agua corriente. • Funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.

Fuente: CDHP (2016).

Si bien los diagnósticos son documentos de referencia importante, no podemos omitir que existen críticas a la metodología utilizada. Particularmente, en los resultados reportados por este instrumento de medición hemos notado la distancia entre el valor que otorga quien dirige el Centro de Reinserción (autoridades penitenciarias) y la persona privada de la libertad, independientemente de que el valor promedio considere el valor otorgado por el observador (visitadores). Como ejemplo, citamos en este diagnóstico estatal el resultado reportado por el CERESO de Tepeaca, en el que observamos que el valor otorgado por el visitador es muy similar al de las personas privadas de la libertad.

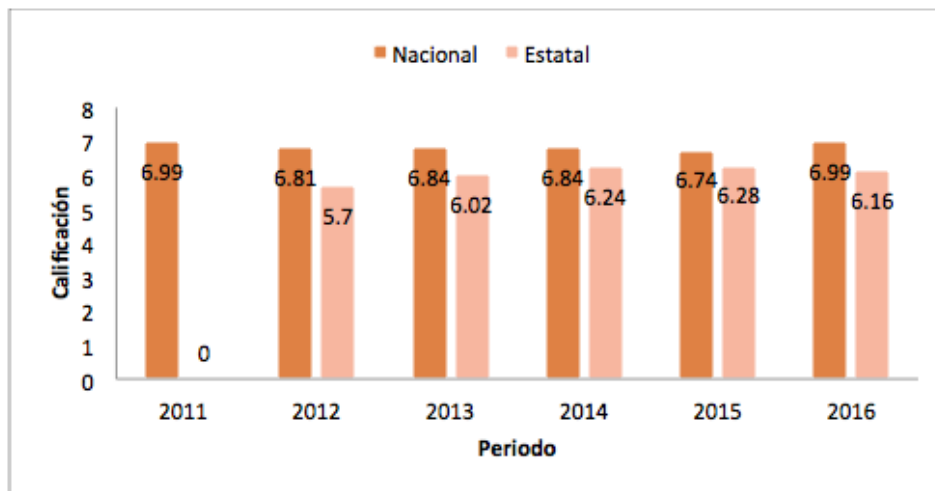
TABLA 69. COMPARATIVO DE MEDICIONES EN EL DESP, PUEBLA

Derecho FunDeredamental	Entrevista Director	Observación Visitadores	Entrevista Recluso
Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	6,75	1,00	1,46
Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	8,28	2,00	2,01

Fuente: Elaboración propia a partir de CDHP (2016).

Las calificaciones del DNSP de 2011 a 2016 han oscilado en seis puntos sobre 10 y aunque los Centros estatales suelen variar en calificación respecto de los Centros distritales y regionales, podemos notar que la adopción de recomendaciones y medidas que se plantean en dichos diagnósticos sólo son atendidas en algunos aspectos. En dichos resultados también advertimos que muchos Centros incluso empeoran su evaluación al siguiente año

GRÁFICO 12. COMPARATIVO CALIFICACIÓN NACIONAL Y ESTATAL (PUEBLA)



Fuente: Elaboración propia a partir de CNDH (2011-2016) y CDHP (2012-2016).

La prevención de violaciones a derechos humanos de las personas privadas de la libertad debería ser una prioridad para este organismo estatal, porque a decir de quienes experimentan el encierro, se sienten desprotegidos y este mecanismo para algunas personas parece una simulación: “Llegaron a ir los derechos humanos y ya sabían a quienes podían llamar [...] una de esas veces escuché, te van a hacer unas preguntas: ¿cómo te tratan? ¡bien!” (Cariño y Bartolomé, 2013: 14).

A propósito del respaldo que este órgano representa para la población penitenciaria, revisamos el número de quejas por violaciones de derechos humanos de las personas privadas de la libertad presentadas ante el mismo, identificando que Puebla es una de las entidades donde se presentan más quejas. Por ejemplo, en 2015, de las 10 144 quejas a nivel nacional, Puebla ocupó la quinta posición con 225 quejas (CNDH, 2015: 505) y para 2016 la cuarta posición con 236 (CNDH, 2016: 609). El motivo de la queja se desprende de acciones vinculadas a la seguridad jurídica, al trato digno, a la seguridad personal, sólo en 2016 el registro de estas quejas se amplió a condiciones vinculadas con el derecho a la salud (atención y hospitalización) y a omisiones vinculadas con la custodia y protección. A la par, el mayor número de quejas se presentan en el Centro de Reinserción estatal de Puebla.

TABLA 70. NÚMERO DE QUEJAS REGISTRADAS POR LA CDHP

Periodo	No. de quejas recibidas	Motivo de la queja	Resolución	Centros de reinserción que reportan quejas
2012	206	No reporta	170 resueltas conforme a normativa 36 en etapa de investigación	No se reporta
2013	296	No se reporta	222 resueltas, 74 en integración	No se reporta
2014	285	Seguridad jurídica Trato digno Integridad y seguridad personal	229 por presuntas violaciones 97 resueltas durante su trámite (42.35% restitución del derecho reclamado) No se refieren Recomendaciones o conciliaciones	Puebla/95 Tepexi/76 Cholula/38
2015	225	Trato cruel, inhumano o degradante	No reporta	No se reporta
2016	284	Seguridad jurídica Trato digno Integridad y seguridad personal Protección a la salud Propiedad o posesión Atención médica y hospitalización Obstaculización de comunicación con defensor o familia Omitir custodiar, vigilar o proteger Establecer medidas cautelares o seguridad	1 Recomendación No. 06/2016 Presidente Municipal de Teziutlán por violaciones a los derechos humanos de seguridad jurídica y vida	Puebla/48 Cholula/42 Tepexi/42 Tehuacán/18 Dirección Gral. CE.RE.SO/14

Fuente: Elaboración propia a partir de CDHP, Informe Anual de Actividades 2011-2016.

Tanto en el registro de violaciones a derechos humanos registradas en el Diagnóstico Estatal de Puebla como en los Diagnósticos nacionales podemos observar que existen diversas omisiones que se reiteran cada año sin que se informe sobre las medidas adoptadas para modificar las situaciones descritas (véase tabla 71). Sobre todo, observamos que no se otorga un trato digno, que el hacinamiento y falta de espacios vulnera derechos como el trabajo y la educación, que el derecho a la salud representa un riesgo para la población en cuanto a que no se brinda la atención adecuada y no se cuenta con los medicamentos ni materiales necesarios.

**TABLA 71. VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS REPORTADAS
EN DIAGNÓSTICO ESTATAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA, PUEBLA**

Año	DESP
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrepoblación y hacinamiento. • Deficiencia de atención médica, medicamentos y material de curación • Falta de espacios, dormitorios, talleres, aulas, biblioteca. • Alimentación insuficiente. • Capacitación para el trabajo. • Falta de maquinaria, herramienta e instrumentos para el trabajo.
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Hacinamiento. • Carencia de medicamentos y material de curación. • Deficiente atención de las áreas técnicas. • Falta de atención psicológica. • Escasa alimentación. • Insuficiente capacidad de áreas específicas para observación y clasificación. • Deplorables condiciones materiales e higiene de las instalaciones de los dormitorios, cocina, comedores. • Deficiencia en la difusión de la normatividad. • Escaso personal de seguridad y custodia. • Falta de separación entre procesados y sentenciados en áreas comunes. • Escueto material didáctico. • Limitadas actividades laborales, educativas y deportivas.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de medicamentos y material de curación. • Falta de un seguimiento adecuado por parte de las áreas técnicas a los internos sujetos a un tratamiento. • Falta de atención psicológica. • Insuficiente alimentación. • Falta de capacidad de áreas específicas para observación y clasificación. Malas condiciones materiales e higiene de las instalaciones de los dormitorios, áreas de segregación, cocina, comedores. • Deficiencia en la difusión de la normatividad. • Escaso personal de seguridad y custodia. • Falta de separación entre procesados y sentenciados en áreas comunes. • Escueto material didáctico. • Falta de programación de las actividades deportivas y carencia de espacios para realizarlas. • Limitadas actividades laborales y educativas.

2015	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrepoblación/falta de clasificación adecuada. • Impedimento para que la población realice actividades necesarias y contempladas en su tratamiento penitenciario (trabajo, educación, actividades recreativas y culturales). • Falta de un seguimiento adecuado por parte de las áreas técnicas a los internos. • Falta de atención psicológica y de espacios para su implementación. • Malas condiciones materiales e higiene de los dormitorios, áreas de segregación, cocina, comedores, talleres de trabajo, salones de clase, bibliotecas, entre otras. • Limitadas actividades laborales y educativas. • Deficiencia en la difusión de la normatividad penitenciaria. • Escaso personal de seguridad y custodia con que se cuenta.
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno. • Insuficientes espacios en las celdas. • Falta de prevención de riesgos. • Hacinamiento en dormitorios y áreas comunes. • Insuficiencia de medicamentos y material de curación. • Deficiente atención de las áreas técnicas a internos sancionados. • Falta de atención psicológica. • Insuficiente alimentación. • Insuficiencia de las áreas específicas para observación y clasificación. • Condiciones insalubres de instalaciones como dormitorios, cocina, comedores. • Escaso personal de seguridad y custodia. • Convivencia en áreas comunes entre procesados y sentenciados. • Falta de actividades laborales, educativas y deportivas.

Fuente: Elaboración propia a partir de CDHP, Diagnósticos Estatales de Supervisión Penitenciaria 2012-2016.

Uno de los aspectos más perjudiciales para la población interna y que aparece de forma reiterada en las evaluaciones del DNSP y del DESP es la insuficiencia en los procedimientos para remitir quejas de probables violaciones a los derechos humanos ante las instancias correspondiente por parte de la población, la falta de prevención de violaciones a derechos humanos y la atención en caso de detección (DNSP, 2016). Este derecho, regulado en el artículo 9 de la LNEP, prescribe que las personas privadas de la libertad, tendrán derecho a “efectuar peticiones o quejas por escrito y en casos urgentes, por cualquier medio a las instancias correspondientes” (fracción IX). Del mismo modo, en el marco internacional, el Principio VII (Petición y respuesta) dispone que:

Las personas privadas de libertad tendrán el derecho de petición individual o colectiva, y a obtener respuesta ante las autoridades judiciales, administrativas y de otra índole. Este derecho podrá ser ejercido por terceras personas u organizaciones, de conformidad con la ley.

Este derecho comprende, entre otros, el derecho de presentar peticiones, denuncias o quejas ante las autoridades competentes, y recibir una pronta respuesta dentro de un plazo razonable. También comprende el derecho de solicitar y recibir oportunamente información sobre su situación procesal y sobre el cómputo de la pena, en su caso.

Las personas privadas de libertad también tendrán derecho a presentar denuncias, peticiones o quejas ante las instituciones nacionales de derechos humanos; ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y ante las demás instancias internacionales competentes, conforme a los requisitos establecidos en el derecho interno y el derecho internacional.

En este sentido, el derecho no sólo supone una petición sino una respuesta de la autoridad competente, situación que en muchos casos no se cumple, toda vez que las personas internas señalan que en ocasiones sus solicitudes no llegan a sus destinatarios o, en su defecto, son atendidas sin resolver el problema de fondo; en respuesta a esta omisión, se han generado manifestaciones de inconformidad que en pocos casos han derivado en motines. Asimismo, resulta de preocupación que ligado a la aplicación de sanciones disciplinarias prevalezca la discrecionalidad en torno a las respuestas y reacciones sobre dichas peticiones, porque se pueden vulnerar otros derechos por parte de las autoridades, como en el siguiente testimonio:

Lo que a ellos les duele mucho es su visita, mucho, mucho, les duele [aislarlos], funciona muy bien. Obvio ya cuando ya requerimos [...] a alguien que se pase más, ya se le toma otro correctivo [...] Y ahorita ya el sistema anterior ya cambió, porque ahorita ya hay que respetar todos los derechos humanos de ellos. Pero yo les digo: también respetamos sus derechos humanos, pero ustedes también respeten las disciplinas de aquí, porque no es... o sea, no todo es apapacho (E7).

Sólo en el Centro Estatal de Puebla la “prevención de violaciones a derechos humanos y la atención en caso de detección” (DNSP, 2016: 269) aparece como un aspecto de atención apropiada, a diferencia del resto de los Centros.

4.3.4 VIOLENCIA CARCELARIA

La CIDH ha señalado que tanto en centros federales como estatales mexicanos se presentan prácticas y patrones comunes: autogobierno descontrolado, violencia entre internos, maltrato por parte del personal penitenciario (CIDH, 2015: 154), por señalar algunos que vulneran, entre otros derechos, la vida, el derecho a una vida libre de violencia, la seguridad e integridad personal y un trato digno.

El Estado, en su posición especial de garante de las personas privadas de la libertad, debe adoptar las medidas necesarias ante cualquier situación de riesgo a la vida e integridad física, psíquica o moral de las personas internas, de tal suerte que garantice plenamente la seguridad al interior de los Centros, como lo ha establecido la CoIDH (Rodríguez Vera, 2014: párr. 465). Por supuesto, estos patrones se replican en la mayoría de los Centros de Reinserción de Puebla, afectando las dinámicas y la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.

La violencia al interior de los Centros de Reinserción Social de Puebla ha tenido gran impacto, pese a que ésta no se reconoce abiertamente. La CNDH dio cuenta en el DNSP que, en algunos centros observaron áreas de privilegio, objetos y sustancias prohibidas e internos que ejercen control mediante violencia hacia la población. A la par, señaló las deficiencias en las acciones para atender y prevenir incidentes violentos (2016: 4). En 2016, algunos de los sucesos vinculados a la violencia carcelaria en Puebla fueron:

- Ocho desórdenes (Puebla ocupó el quinto lugar después de Sonora, Chiapas, Nayarit e Hidalgo).
- Un motín.
- Nueve riñas (diferencias personales, agresión, motivos patrimoniales, desigualdad de condiciones, estrés, extorsión, violación o abuso sexual).
- Dos suicidios (Puebla ocupó el cuarto lugar).

Desde su visita *in loco* en 1998, la CIDH (1999: 30, párr. 82) ha señalado el vínculo entre corrupción y autogobierno, refiriéndose a los minifundios con atribuciones para exigir pagos, protección y dinámicas de subordinación para obligar a otras personas internas a trabajar para quienes tienen posibilidades económicas de pagar tanto actividades lícitas

(talachas/aseos) como ilícitas (venta de droga, prostitución, entre otras). En Puebla, diversos medios de comunicación han documentado la problemática de corrupción y extorsiones en los Centros. Cabe destacar los múltiples movimientos de personal, sobre todo, los ceses de funcionarios por cuestiones de fuga de personas y actos de corrupción (Melchor, 2017), como el caso del Centro de Reinserción Social de Tehuacán que ha removido a directivos, con siete nombramientos efectivos de Directores Generales de 2014 a febrero de 2017.

Uno de esos casos fue la fuga de once personas del Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula, el domingo 27 de noviembre, a través de una perforación de 80 centímetros en la pared del Centro. En ese momento la sobrepoblación era de casi 300% (Llaven, 2011).

Entre las violencias que afectan especialmente a mujeres, destaca la violencia sexual. En el Centro de Reinserción Social de San Miguel, Puebla, una interna denunció ser víctima de posible trata de personas en la modalidad de explotación sexual y lenocinio. En la Averiguación Previa 2426/2015/AESEX, se asentó que las mujeres eran obligadas a mantener encuentros sexuales en el área de visita íntima o tiendas hechas con cobijas conocidas como “casitas”.⁹⁶ Como resultado de un proceso de investigación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Procuraduría de Justicia del Estado (ahora FGE) se concluyó que no existieron tales actos. Sin embargo, el mismo personal y las mujeres internas, han dado cuenta de dichas prácticas de tiempo atrás. Por su parte, los medios de comunicación han documentado ampliamente la existencia de prostitución al interior de algunos Centros de reinserción, principalmente en Puebla, Ciudad Serdán y Cholula (Jiménez, 2015; Velázquez, 2017).

LO QUE A ELLOS LES DUELE MUCHO ES SU VISITA, MUCHO, MUCHO, LES DUELE [AISLARLOS], FUNCIONA MUY BIEN. OBVIO YA CUANDO YA REQUERIMOS [...] A ALGUIEN QUE SE PASE MÁS, YA SE LE TOMA OTRO CORRECTIVO [...] Y AHORITA YA EL SISTEMA ANTERIOR YA CAMBIÓ, PORQUE AHORITA YA HAY QUE RESPECTAR TODOS LOS DERECHOS HUMANOS DE ELLOS

⁹⁶ El tema de las casas y su uso ha sido ampliamente documentado por diversos medios de comunicación. Véanse: Melchor, A. (1 junio 2017). Casitas del sexo en San Miguel están reguladas, dice director. E-Consulta. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2017-06-01/seguridad/casitas-del-sexo-en-san-miguel-estan-reguladas-dice-director>

Otro hecho ligado precisamente a la condición de garante del Estado, fue el feminicidio ocurrido durante una visita familiar en la explanada del patio de visitas del Centro de Reinserción Social de San Miguel. Rocío N. visitó a su pareja, el 27 de mayo de 2017, sentenciado por el delito homicidio, quien, tras una discusión, la privó de la vida con un arma punzocortante. Esas circunstancias contravinieron el artículo 19 de la LNEP, puesto que correspondía a la custodia penitenciaria, la salvaguarda de la vida, la integridad y seguridad de esta vista (fracción II, LNEP).

4.3.5 TENDENCIA PRIVATIZADORA Y CERTIFICACIONES DE LOS CENTROS DE REINSECCIÓN SOCIAL

Algunas de las deficiencias señaladas por organismos nacionales e internacionales han pretendido aliviarse con los supuestos beneficios que acarrea la privatización penitenciaria, pese a que se ha corroborado que los costos pueden ser más elevados por el sentido mercantilista que genera para la institución y la mala calidad en los servicios concesionados, como la atención médica, salud e higiene, condiciones que son sacrificadas para ahorrar costos (Carranza, 2010; Mason, 2013).

Esta tendencia se está ampliando hacia América Latina, pese a que el gobierno de Estados Unidos, uno de los países que han incursionado en este modelo, ha requerido la reducción paulatina de este esquema, porque no provee el mismo nivel de servicios, programas ni recursos (véase imagen 1), y como lo sostuvo la CIDH (2015) en su visita *in loco* a México, se carece de información respecto de los contratos celebrados que deberían ser públicos.

IMAGEN 1. REDUCCIÓN DEL USO DE LAS PRISIONES PRIVADAS



U.S. Department of Justice
Office of the Deputy Attorney General

The Deputy Attorney General

Washington, D.C. 20530
August 18, 2016

MEMORANDUM FOR THE ACTING DIRECTOR
FEDERAL BUREAU OF PRISONS

FROM: Sally Q. Yates 
Deputy Attorney General

SUBJECT: Reducing our Use of Private Prisons

Fuente: U.S. Department of Justice, Disponible en <https://www.justice.gov/archives/opa/file/886311/download>.

Desde sus orígenes, el esquema de Asociación Público-Privada advirtió la alianza para el financiamiento, construcción y operación de Centros de Reinserción, lo que conduce que se priorice una rentabilidad por encima de la dignidad de la persona privada de la libertad. Además de incentivar traslados de personas a Centros de Reinserción que puedan justificar un cupo a cuenta de la administración lucrativa y redituable. Bajo esas tendencias privatizadoras, Sarre (2016: 4-5) anticipa que: se han generado más prisiones, alejadas de los centros urbanos y aunque representan una ventaja en sus extensas instalaciones, en éstas también pueden apreciarse deficiencias en el servicio médico, personal insuficiente para el número de personas internas, traslados de internos como mercancía y un aislamiento solitario prolongado. Además, se ha documentado que tanto la educación, la cultura como el trabajo no aparecen como prioridades para estos modelos de centros penitenciarios y así lo inferimos con el testimonio del personal del área técnica de un Centro; quizá ante la voluntad de modificar las dinámicas en atención al Plan de actividades que señala la LNEP, el personal sólo actúa en función de los recursos que están a su alcance, independientemente de que se trate de un Centro bajo el esquema público-privado, referente de certificación ACA:

Bajo las condiciones necesarias que cuenta el Centro y el espacio designado conforme a la infraestructura que se cuenta también, y con unas condiciones, las más necesarias para que dentro de las actividades, se encuentren en una estadía lo más comfortable [...], que luz, que tengan donde sentarse, o sea cuentan con todas esas herramientas, ¿no? [...] Bajo los criterios que cuenta el Centro, porque si nos metemos más que nada en normas, el recurso o la infraestructura pues no estaría al alcance. Entonces con lo que cuenta el Centro y pues para un espacio digno (E3).

Definitivamente, el personal penitenciario coincide en que las necesidades reales del sistema se ubican en las condiciones integrales y no sólo en la infraestructura, de ahí que el problema de sobrepoblación y hacinamiento que condiciona al sistema no puede sólo ser atendido en el aspecto arquitectónico ni de instalaciones de los Centros ubicados en el modelo público-privado:

Todos los centros de reinserción son un punto y aparte [...] siempre hemos tenido la problemática que hay, corrupción, corrupción, corrupción, si no hay un interés de reinsertar a estas personas. Me encanta a mí la parte en televisión, en noticias, se destinaron tantos millones de pesos para la construcción de CERESOS modelo, etc. Pero ahí se queda (E14).

En particular, cabe hacer mención que la iniciativa Mérida ha favorecido el proceso de acreditación de los Centros de Reinserción Social en México, mediante la Asociación Americana de Correccionales (ACA), a través de 139 estándares, que incluyen siete áreas de interés: Seguridad, Orden, Cuidado, Programas y Actividades, Justicia y Administración. No obstante, de acuerdo con quienes han experimentado las acreditaciones, estos estándares no abarcan todas las áreas, más bien obedecen a criterios estructurales, de control y administrativos:

Hay mucha gente comprometida en el trabajo, prueba de ello es que, pues, ya se certificó también el CERESO de Tepexi de Rodríguez, es uno de los CERESO estatales y a nivel nacional que ya se certificaron, se supone que está en proceso el CERESO de Serdán, Ciudad Serdán, pero cuentan con la infraestructura, cuentan pues con todos los indicadores... lo necesario como para poder certificarse, pero de ahí en fuera [...] En Puebla, pues, tendría que haber un cambio radical para poder certificarse, y los CERESO regionales y distritales, está muy lejos de llegar a certificarse, ¿no? Que también la certificación pues no es una certificación, digamos, cómo diré, que sea de todas las áreas, ¿no? Son certificaciones a lo mejor en equis procedimientos, en equis temas, ¿no? Pero no es general (E17).

En Puebla, el Centro de Reinserción Social de Tepexi ha sido acreditado por la ACA y de acuerdo con el DNSP en 2016 se colocó en octavo lugar, con un promedio de 8.25 junto a aquellos Centros estatales con mayor promedio. En 2015, este Centro se ubicaba en semáforo amarillo, pero para 2016 su evaluación incrementó y se ubicó en el semáforo verde. Pese a este tránsito favorable en el semáforo del DNSP 2016, la misma CNDH detectó dos aspectos que deben ser atendidos y que precisamente plantean una contradicción dentro de ese esquema: la insuficiencia en los

procedimientos para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos (integridad personal del interno) y las condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad (estancia digna). Dicha situación resulta preocupante de cara a la progresividad de los derechos humanos, toda vez que como lo señaló recientemente la CIDH en su Informe Situación de derechos humanos en México:

Preocupa a esta Comisión que la asignación de recursos se dirija principalmente al soporte de modelos represivos y contrarios a estándares internacionales, en vez de que se destine a la humanización de las prisiones y al establecimiento de medidas tendientes a garantizar la reinserción social de las personas privadas de libertad (2016: 159).

CONCLUSIONES

La progresividad de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad exige reformas urgentes a nivel legislativo, judicial, estructural y administrativo. La aplicación de recursos económicos y materiales debe considerarse ampliamente, de lo contrario no sólo se contraviene lo estipulado en la LNEP, sino que la falta de financiamiento adecuado influye en la violación prolongada de diversos derechos. En la misma línea, no puede legitimarse ni justificarse que los derechos y servicios deban otorgarse en función de la “suficiencia presupuestal”, porque expresamente supone una vulneración a los estándares previstos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH) en la materia:

j) Los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplen con los estándares mínimos internacionales en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano [...] (Pacheco Teruel, 2012: párr. 67).

El Estado debe tener presente que la posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de la libertad, ya que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas bajo su custodia, donde a la persona se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas esenciales para desarrollar una vida digna (OEA, CoIDH, 2004: párr. 152) y ello exige una coordinación entre los tres niveles de gobierno, la ausencia de cualquiera de las instituciones en esta cadena, impacta en la situación individual y colectiva de las personas privadas de la libertad, tal como lo advirtió lo CoIDH en los casos *Tibi Vs. Ecuador* y *Bulacio Vs. Argentina*.

REFERENCIAS

- Almeda, E. (2002). Corregir y castigar. *El ayer y hoy de las cárceles de mujeres*. España: Ediciones Bellaterra, S.L.
- Arrieta, C. (9 de junio 2017). Sin ejercer, 40% del presupuesto para cárceles. *El Universal*. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/06/9/sin-ejercer-40-del-presupuesto-para-carceles>.
- Azaola, E. y Yacamán, J. (1996). *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la república mexicana*. México: CNDH-Colmex.
- Barberet, R. (2014). *Women, Crime and Criminal Justice. A Global Enquiry*. New York: Routledge.
- Cancino, B. (19 de junio 2017). Fracasa nuevo sistema penal en su primer año. *El Sol de Puebla*. Disponible en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/fracasa-nuevo-sistema-penal-en-su-primer-ano>.
- Cariño, I. y Bartolomé, R. (junio 2013). “Celle-là ferait l’affaire” Etude exploratoire sur la violence sexuelle que subissent les femmes internées dans un Centre de Réinsertion Sociale au Mexique. *Journal International de Victimologie*, (29).
- Carranza, E. (octubre de 2010). Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Reforma al sistema de justicia penal y derechos humanos. *dfensor*. Revista de Derechos Humanos, VIII(10), 29-36. Disponible en http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_10_2010.pdf
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (2017). *HALLAZGOS 2016: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: CIDAC. Disponible en http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf
- Cervelló, V. (2006) Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género. *Revista General de Derecho Penal, Iustel* (5), 1-24. Disponible en http://portal.uclm.es/descargas/idp_docs/doctrinas/mujeresenprision%5B1%5D%5B1%5D.vicentacervello.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2012). Diagnóstico Penitenciario Puebla. México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/diagnostico-penitenciario-puebla-2012>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2013). Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria. México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/diagnostico-estatal-de-supervision-penitenciaria-2103>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2014). Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2014>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2015). Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2015>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2016). Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>

- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2012). Informe Anual de Actividades. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2013). Informe Anual de Actividades. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2013>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2014). Informe Anual de Actividades. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2014>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2015). Informe Anual de Actividades. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2015>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. (2016). Informe Anual de Actividades. Puebla, México. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2012). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2012.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2013). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2013.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2014). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2016.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015). Recomendación General 22 Sobre las prácticas de aislamiento en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_022.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (13 de octubre 1993). Recomendación 147/1993, Caso de Ismael Rosas Márquez y José Juan Pérez Castillo, Internos del Centro de Readaptación Social de Puebla.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana. Pronunciamiento. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160807.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012-2014), Puebla, ocupaba el cuarto lugar en dicha medición. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

- Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Congreso del Estado de Puebla. Ley de Ejecución de Sanciones Penales y de Reinserción Social para el Estado de Puebla. Publicada el 17 de junio de 2011. Última reforma 14 de septiembre de 2012.
- Congreso del Estado de Puebla. Ley de Ejecución de Sanciones Privativas de la Libertad para el Estado de Puebla. Publicada el 30 de diciembre de 1975. Reformas 13 de julio 1984, 31 de diciembre 1991 y 26 de marzo 1999.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Nacional de Ejecución Penal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2016. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Publicación 18 de julio 1978.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Aprobada en diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bulacio vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Castillo Petruzzzi y otros vs. Perú. Sentencia de 4 de septiembre de 1998.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C, núm. 241.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C, núm. 287.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C, No. 114.
- Documenta/Análisis y Acción para la Justicia Social A.C., Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, Instituto de Justicia Procesal Penal A.C., Madres y hermanas de la Plaza Pasteur, México Evalúa. (2016). *Privatización del Sistema Penitenciario en México*. Disponible en <http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>
- Domínguez, E. (10 de junio 2017). Dejan a municipios sin dinero para CERESOs. *El Popular*. Disponible en <http://www.elpopular.mx/2017/06/10/local/dejan-a-municipios-sin-dinero-para-CERESOs-164248>.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar Nacimiento de la prisión*. México: Siglo veintiuno editores.
- García, S. y Martínez, L. (2014). *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*. México: Editorial Porrúa.
- Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que expide la LEY DE EGRESOS DEL ESTADO DE PUEBLA, para el Ejercicio Fiscal 2016, 21 de diciembre de 2015.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkely: University of California Press.
- Instituto Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal. (2011). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
- Instituto Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal. (2012). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

- Instituto Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal. (2013). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
- Instituto Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal. (2014). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
- Instituto Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal. (2015). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
- Instituto Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal. (2016). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
- Jiménez, D. (30 de marzo 2015). La vida aquí no es linda, relata interna desde Cereso de Puebla. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com.mx/nota/2015-03-30/seguridad/la-vida-aqui-no-es-linda-relata-interna-desde-cereso-de-puebla>
- Ley Nacional de Ejecución Penal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2016. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>
- Luque, E. (2007). La reincidencia penitenciaria. En Cerezo, A. y García E. (Coords.). *La prisión en España una perspectiva criminológica*. Granada: Editorial Comares.
- Llavén, Y. (28 de noviembre 2011). Se escapan 11 presos del penal de Cholula. *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/28/estados/036n1est>
- Mason, C. (2013). *International growth trends in prison privatization*. Washington, D.C.: The Sentencing Project. Disponible en <http://sentencingproject.org/wp-content/uploads/2015/12/International-Growth-Trends-in-Prison-Privatization.pdf>
- Melchor, A. (7 de septiembre 2016). Sólo 2 de cada 10 pesos se destinan a mantenimiento de CERESOs en Puebla. *Cambio*. Disponible en <http://www.diariocambio.com.mx/2016/secciones/codigo-rojo/item/23004-solo-2-de-cada-10-pesos-se-destinan-a-mantenimiento-de-CERESOs-en-puebla>
- Melchor, A. (23 de mayo 2017). Cesan al director del CERESO de San Miguel, Rafael Carvajal Paz. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-05-23/seguridad/cesan-al-director-del-CERESO-de-san-miguel-rafael-carvajal-paz>
- Méndez, P. (18 de junio 2017). Dejan las cárceles 1,500 reos en Puebla con nuevo sistema penal. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-06-18/seguridad/dejan-las-carceles-1500-reos-en-puebla-con-nuevo-sistema-penal>
- Milenio digital (14 de marzo de 2017). Cesan a director de CERESOs de Puebla por corrupción. *Milenio*. Disponible en http://www.milenio.com/estados/jesus_morales_rodriguez-puebla-CERESOs-seguridad_publica-corrupcion-noticias_0_919708106.html
- Moore, L. y Jemphrey, A. (2013). Women's imprisonment in Northern Ireland. Social exclusion, punishment and breaches of rights. En M. Malloch y G. McIvor (Eds.). *Women, Punishment and Social Justice*. London and New York: Routledge.
- Moore, L. y Scraton, P. (2014). *The incarceration of Women. Punishing Bodies, Breaking Spirits*. UK: Palgrave Macmillan.
- OEA. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Resolución 01/08 de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 31 de marzo de 2008, (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26).
- ONU. Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

- ONU. Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.
- Ramírez, L. (2014). Crimen y economía: una revisión crítica de las explicaciones económicas del crimen. *Argumentos*, 27(74), 261-290. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952014000100010&lng=es&tlng=es
- Redacción Sin Embargo (19 de abril de 2017). Director del penal de Ciudad Serdán, Puebla, es cesado tras denuncias de trata de personas. *Sin Embargo*. Disponible en <http://www.sinembargo.mx/19-04-2017/3196047>
- Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), Resolución aprobada por la Asamblea General 65/229, 16 de marzo de 2011.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Adopción: Asamblea General de la ONU. Resolución 45/113, 14 de diciembre de 1990.
- Secretaría de Gobernación, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (2013). *Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional*.
- Sarre, M. (2001) Reformas penitenciarias. En García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas Leticia A. (Coordinadores). *Las reformas penales de los últimos años en México. (1995-2000)*. México: UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/14.pdf>.
- Sarre, M. (2011). Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, (31), 251-268.
- UNODC (2013). Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Serie de guía de justicia penal. Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf
- U.S. Department of Justice. Memorandum for the acting Directing. Disponible en <https://www.justice.gov/archives/opa/file/886311/download>
- Velázquez, E. (27 de marzo 2017). Denuncian trata de personas en la cárcel de Ciudad Serdán. *PÁGINA NEGRA*. Disponible en <http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/delincuencia/item/4653-denuncian-trata-de-personas-en-la-carcel-de-ciudad-serdan>
- Yagüe, C. (2007). Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características. *Revista Española de Investigación Criminológica*. *Artículo 4*,(5). doi:10.3167/cs.2011.230305.
- Zepeda, G. (2009). *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*. Nueva York: Open Society Justice Initiative.

4.4 DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La presente investigación toma al ejercicio periodístico como una de las manifestaciones de la libertad de expresión. Esta precisión se hace en razón de que la libertad de expresión involucra diferentes aristas y actores que no la hacen privativa del periodismo,⁹⁷ por lo que aquí no existe una intención de suponer que el tema se agota con la especificidad señalada, sino de considerar, de manera focal, la situación sobre el periodismo y de los y las periodistas en Puebla en materia de la protección, el nivel de autonomía y seguridad para su ejercicio, entendiendo que forma parte de un entramado complejo dentro del derecho a buscar, recibir y transmitir información por parte de la ciudadanía en la consolidación de las sociedades democráticas.

Se han considerado tres ejes principales para abordar el tema particular del periodismo en Puebla: *a)* Seguridad de periodistas, *b)* acceso a la información pública y transparencia y *c)* censura y censura indirecta contra el ejercicio periodístico.

Como punto de partida, se considera que el periodismo constituye un pilar fundamental en la constitución de las sociedades democráticas, pues en esta época de grandes flujos de información, el periodismo es uno de los medios por los cuales se puede ejercer el derecho a buscar, recibir y difundir información para tomar decisiones sobre la vida pública y política. Periodistas, en correspondencia con lo que señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013: 1), se entienden como:

Aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto.

⁹⁷ De acuerdo con la Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos, la libertad de expresión “abarca el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso [...]. El alcance del párrafo 2 [del artículo 19 del Pacto] llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas, aunque esta expresión sólo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20” (2011: párr. 11).

Article 19 (2017: 14), al hablar de libertad de expresión e información, se refiere a “un proceso en el cual se generen las condiciones legales y políticas, sociales y hasta económicas suficientes para que cualquier persona pueda buscar, recibir y difundir información sin limitaciones, restricciones e inhibiciones”. Dicho proceso se ve afectado por cuatro cuestiones claves en México. La primera es que los medios dependen del dinero público y esto ha servido para que el gobierno incida en líneas editoriales, truncando las expresiones plurales; la segunda es que México ocupa el primer sitio como el lugar más peligroso en América Latina para ejercer el periodismo; la tercera es que la violencia contra periodistas tiene un alto grado de impunidad y la cuarta es que la exclusión del sistema de información mediante las tecnologías preponderantes genera invisibilidad y una brecha para acceder a la información (*Article 19*, 2017: 14-5).

Esta serie de elementos han generado un entorno en el cual la libertad de expresión, en el sentido que expresa *Article 19* en su informe *Libertades en resistencia*, se ve amenazada y restringida, mediante el acallamiento directo de voces plurales e independientes. Este silencio forzado opera en los ejes que ya se han enunciado anteriormente, por lo que se puede hablar de un entramado complejo de desprotección y precariedad para el ejercicio del periodismo y para lo fundamental que resulta en el andamiaje de la libertad de expresión como un derecho humano de la sociedad en general.

Aquí se resaltan, entonces, los tres ejes que se han mencionado anteriormente, debido a que provocan condiciones que obstaculizan e inhiben dicha actividad y, por ende, el ejercicio pleno de la libertad de opinión y expresión.

Este apartado sobre la situación de la libertad de expresión y el ejercicio periodístico en Puebla busca estructurar una mirada que parta desde el marco contextual, los estándares internacionales y la institucionalización sobre este tema en lo nacional y lo local para tener un enfoque desde el cual presentar los hallazgos de la presente investigación, a fin de que pueda dárseles una lectura compleja.

4.4.1 MARCO CONTEXTUAL

4.4.1.1 SEGURIDAD DE PERIODISTAS

Las dimensiones del problema de seguridad que entraña la situación del periodismo en Puebla son amplias; por esto es necesario explicitar que la seguridad, referida al ejercicio periodístico, evoca las siguientes cuestiones en este análisis:

- a) Violencia.
- b) Espionaje y robo.
- c) Seguridad laboral.

Si bien se trata de aspectos específicos, no debe olvidarse que todos ellos se encuentran interconectados en las condiciones de vulnerabilidad de la seguridad de periodistas, de tal manera que, en todos los casos, hay una red de vinculaciones que ligan cada uno de esos aspectos con las acciones específicas que se describen en cada uno de ellos, y que derivan en alguno de los otros que componen el ámbito de seguridad que aquí se describe.

Esto, en lo general, se puede observar en la relación que existe entre los allanamientos a casas de periodistas y medios para retirar equipo e información, lo que es una agresión directa vinculada con riesgos a la privacidad y al espionaje. De igual manera, la falta de seguridad laboral está emparentada con un contexto de violencia frente al cual no se ofrecen condiciones adecuadas ni medidas de protección para la labor periodística. Ante estos escenarios, se vuelve necesario crear redes de protección en el gremio que les permita disminuir los riesgos a los que se enfrentan.

4.4.1.1.1 VIOLENCIA

En cuanto a la violencia se refiere, Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en 2011, en conjunto con la entonces Relatora para la Libertad de expresión de la CIDH, Catalina Botero, a partir de su misión a México, expuso la preocupación que generaban los 66 casos de periodistas asesinados y la impunidad en los mismos entre 2000 y 2010, la desaparición de 12 periodistas en el mismo periodo, así como los atentados contra medios de comunicación y la intimidación y autocensura a que se ven sujetos los periodistas en el país.

Dicho panorama no se modificó, según lo refirió la sucesora de Frank La Rue, Catalina Botero Marino, que en su informe de 2013, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia*, señaló la creciente violencia en América Latina contra periodistas, dentro de la cual aparecía, de manera alarmante, el aumento de grupos de la delincuencia organizada que, incluso, pueden atemorizar e infiltrar a las propias autoridades y que han amenazado el ejercicio del periodismo. A decir de la entonces Relatora de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2013: 1-2):

Los actos de violencia que se cometen contra periodistas [...] o personas que trabajan en medios de comunicación y que están vinculados con su actividad profesional violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y además, atentan contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo.

En tal sentido es que dentro de la violencia se pueden hallar los asesinatos, hostigamientos y agresiones contra periodistas. El asesinato de periodistas constituye la forma más extrema de censura (CIDH, 2013: 1); sin embargo, existen otras formas de violencia contra periodistas que operan en el mismo sentido y que si bien no atentan contra el derecho a la vida, sí lo hacen contra la integridad personal y la libertad de expresión. Entre ellas se encuentran las formas de violencia física y psíquica, pero también la violencia de carácter institucional que puede ejercerse mediante la falta de acceso a la justicia y mediante el uso del derecho penal “para sancionar, reprimir, inhibir aquellas expresiones críticas a la actuación de autoridades estatales o sobre cuestiones de interés público” (CIDH, 2013: 8).

Article 19 ha registrado un total de 426 agresiones contra la prensa y 11 asesinatos de periodistas en México en 2016.⁹⁸ La organización resalta que “el incremento de las agresiones contra la prensa no pueden verse como daños colaterales de un estado de inseguridad, sino como algo verdaderamente intencional” (*Article 19*, 2017: 19). Esto contrasta con el registro que realiza en su informe del

⁹⁸ Los tipos de agresiones que documenta *Article 19* son: Amenaza, ataque a medios de comunicación, ataque físico o material, asesinato, hostigamiento y acoso, intimidación, intervención de comunicaciones, intrusión no autorizada, privación ilegal de la libertad, violencia institucional, desaparición forzada y desplazamiento forzado (2017: 8).

primer semestre de 2017 (*Article 19*, 2017b), en el que reportan 1.5 agresiones al día, con un total de 276, dentro de las que se incluyen seis asesinatos contra periodistas y una desaparición. De acuerdo con estas cifras, hay un incremento de 23% respecto a las agresiones que se registraron el primer semestre de 2016.

Los funcionarios públicos son los principales perpetradores de las agresiones contra la prensa, lo que contrasta con la versión oficial del Ejecutivo Federal en la que argumenta que son, más bien, grupos del crimen organizado (*Article 19*, 2017: 20). En adición a esto, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) arroja una cifra de 99.75% de impunidad en agresiones contra la prensa, para la que hay que tomar en cuenta los casos que no son denunciados y los que la FEADLE no investiga.

De acuerdo con el informe de *Article 19*, hay entonces una doble impunidad compuesta por dos elementos: el primero refiere a cuando el agresor actúa con aquiescencia de autoridades y garantiza que no será sancionado; el segundo deriva de la falta de contrapesos y el ejercicio periodístico como una fuente de pluralidad, puesto que la agresión contra periodistas con una postura crítica pretenden crear un vacío informativo, “con lo que la sociedad pierde su lucha por hacer visible información relevante y combatir las violaciones a derechos humanos que estaban siendo investigadas por estos periodistas” (2017: 153).

En este marco, es importante señalar que las mujeres periodistas son víctimas de agresiones y amenazas en las que se identifican componentes de género. Del total de agresiones registradas (426), 97 fueron contra mujeres, la cifra más alta en el registro de ocho años. En relación con 2012, año en que se registraron 32 agresiones, para 2016 hay un incremento de 200% de las agresiones contra mujeres periodistas (*Article 19*, 2017: 23 y 26).

4.4.1.1.2 ESPIONAJE Y ROBO

Como parte de las condiciones de inseguridad que viven quienes ejercen el periodismo, el espionaje por parte de los Estados se ha hecho visible como una de sus agravantes.

De acuerdo con el informe *El Estado de censura: el espionaje, fuera de control*, de la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D, 2016: 6), el espionaje,

se refiere a la recolección, almacenamiento, monitoreo y análisis de información personal llevada a cabo por parte de autoridades públicas o por requerimiento de ellas. El espionaje puede comprender la recolección, almacenamiento, monitoreo o análisis tanto del contenido de comunicaciones, como de otros datos relacionados con esas comunicaciones (comúnmente llamados “metadatos” o “datos de tráfico de comunicaciones”), pero también, de manera creciente, de otra información personal generada por las personas al interactuar con productos, servicios, e incluso, espacios públicos.⁹⁹

Este concepto amplio de espionaje da cuenta del riesgo que existe en la vulneración de la seguridad, la privacidad y el patrimonio de una persona. Además, en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad, el espionaje masivo afecta a una cantidad enorme de personas, lo que hace que la medida no sea necesaria, puesto que no se justifica como una acción necesaria para conseguir un objetivo legítimo, además de que ella misma entraña más afectaciones a los derechos humanos de los beneficios que supone su implementación (R3D, 2016: 10).

En 2015, a través de una filtración de correos electrónicos, se mostró que México había sido el principal cliente de la firma Hacking Team, una empresa italiana dedicada a la venta de software de espionaje. El gasto ejercido para la contratación de los servicios de Hacking Team por parte de México fue de 5 808 875 euros (R3D, 2016: 79). El Gobierno del estado de Puebla fue uno de los clientes de la firma italiana, que utiliza, entre otros mecanismos de infección para dispositivos de los objetivos a vigilar, archivos *exploit* y mensajes *WAP push* (R3D, 2016: 87).

Por otra parte, en el Informe ya se advertía lo que en junio de 2017 se reitera en otro realizado por *Article 19*, *R3D* y *SocialTIC*, llamado *Gobierno Espía*: que el Gobierno mexicano también había realizado contratos para vigilar a periodistas y personas defensoras de derechos humanos con NSO Group, “una empresa israelí de software que comercializa *Pegasus*, un spyware de ‘intercepción legal’ que, según dicha empresa, únicamente se comercializa para el uso de gobiernos” (R3D, 2016: 93).

⁹⁹ El Informe clarifica con más detalle los conceptos básicos y la situación respecto a el espionaje operada por el Estado; para ampliar la información, se sugiere consultarlo a fin de comprender en profundidad lo que se rescata en este documento.

Pegasus se utilizó para espiar a periodistas y activistas de derechos humanos mediante el envío de SMS (Short Message Service) a un objetivo,¹⁰⁰ a través del cual se busca engañarlo, así como mediante el uso de ingeniería social,¹⁰¹ para hacer clic en un enlace que instala el malware; este malware permite acceder a los datos del dispositivo, así como a la cámara y el micrófono

4.4.1.1.3 SEGURIDAD LABORAL

La intención de incluir este apartado en el ámbito de seguridad es que está relacionado con la situación general de violencia de la que han sido víctimas quienes ejercen el periodismo, y que se enmarca en las condiciones de riesgo para la labor periodística.

Este rubro ha sido poco desarrollado en la teoría, pero se considera necesario incluirlo aquí, puesto que en los hallazgos que resaltan de la investigación se coloca el tema como un aspecto preponderante que, además, está vinculado con el tema de la censura y la censura indirecta.

El asunto de la seguridad laboral toca los linderos de la integridad física y de la libertad de expresión en tanto supone la salvaguarda de una serie de condiciones que permitan el goce pleno de estos derechos. En este sentido, las recisiones de contrato por motivos editoriales relacionados con acuerdos discrecionales entre las redacciones y la administración pública, la falta de garantías y protocolos de seguridad para periodistas a quienes se obliga a cubrir eventos en zonas de riesgo, así como la falta de pago y el condicionamiento de salarios para hacer coberturas que pueden poner en peligro la integridad y la vida de periodistas, conforman una situación de vulnerabilidad que se enmarca en un contexto de violencia.

Al respecto, resalta el trabajo que elaboraron Sally Hughes y Mireya Márquez Ramírez (2017), *Perfiles demográficos, laborales y profesionales de los periodistas en México: reporte de investigación*, en el que se reali-

¹⁰⁰ Los SMS se hacían pasar por envíos de sitios o instancias reales, como el portal de noticias, UNO TV, o por enlaces que contenían temas de interés identificados en cada objetivo, particularmente aquellos relacionados con noticias o la defensa de derechos humanos, de manera que la persona a quien era dirigido hiciera clic en el enlace, suponiendo que accedería a la información que dicho enlace prometía.

¹⁰¹ La ingeniería social se define como “un método basado en el engaño y la persuasión que puede llevarse a cabo a través de canales tecnológicos o bien en persona, y que se utiliza para obtener información significativa o lograr que la víctima realice un determinado acto” (Departamento de Seguridad Informática de la Universidad Nacional de Luján, cit. en Article 19, R3D y SocialTIC, 2017: 4)

zaron entrevistas estructuradas a 337 periodistas de diversos tipos de medios a lo largo del país, de acuerdo con ciertos criterios metodológicos que permitieran generar una muestra representativa del sistema de medios que fuese confiable (Hughes y Márquez, 2017: 102-110), y a partir de una estimación de entre 18 207 y 18 534 periodistas en México.

Lo que encuentran es que cuatro de cada diez periodistas ha sufrido amenazas, tres cuartas partes de quienes la han sufrido, ha sido en más de dos ocasiones (Hughes y Márquez, 2017: 139). Este dato, visto desde el tema de la precariedad laboral, incide directamente en otros de los hallazgos que reportan las autoras sobre dicho tema, en el sentido de que aumenta la vulnerabilidad de quienes ejercen el periodismo.

En primera instancia, observan una escasa “unión gremial que pudiera servir tanto como contrapeso para la protección de sus derechos como de salvaguarda de estándares éticos ante la falta de incentivos o utilidad práctica que se percibe de dichos gremios” (Hughes y Márquez, 2017: 114).

En segundo lugar, la precariedad laboral está dada por el hecho de que la tercera parte de periodistas deben cubrir otra actividad remunerada, además del periodismo. Esto implica que el ingreso no es suficiente, por lo que, incluso, el promedio de periodistas laboran para, al menos, dos medios distintos (Hughes y Márquez, 2017: 114).

Esta situación se dimensiona de mejor manera a través del hallazgo de las autoras sobre la brecha salarial en el gremio. Según lo encontrado a través de las entrevistas, 33.2% de periodistas perciben un salario de entre cinco y diez mil pesos mensuales, y 13.9% menos de cinco mil pesos mensuales (Hughes y Márquez, 2017: 116).

Por otra parte, cabe mencionar el contexto que devela la *Encuesta Nacional sobre Libertad de Expresión y Periodismo*, realizada por Parametría, la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Freedom House y la Fundación Este País (2017: 16). De acuerdo con los datos que ahí se presentan, en 33% de los casos el medio no publica o suaviza los contenidos que pueden perjudicar a ciertos grupos; además, en 89% de los casos, quienes ejercen el periodismo han recibido amenazas sobre perder el empleo si revela información.

De igual manera, en 80% de los casos no existe confianza en las instituciones y procedimientos gubernamentales que existen para salva-

guardar el trabajo (Parametría et al., 2017: 5). Un 64% de periodistas ha sufrido trabas o bloqueos para desempeñar su trabajo.

4.4.1.2 ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información pública, según dice la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, en su párrafo 2,

está basada en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Dentro de este ámbito está considerada la cuestión de la transparencia, que indica que el actuar del Estado en materia de acceso a la información debe responder al principio de máxima publicidad; “que la posibilidad de reserva información o no dispensarla es verdaderamente excepcional” (OEA, 2007: 39). Además, la divulgación de información debe ser considerada de oficio y no principalmente bajo el requerimiento de la sociedad. Esto implica, también, que la información debe ser clara, expedita y lo más específica posible, de manera que pueda constituir una guía para saber cómo funcionan las instituciones del Estado y cuáles son sus competencias, así como las decisiones que se toman y los datos con los que cuentan para tomarlas.

4.4.1.3 CENSURA DIRECTA Y CENSURA INDIRECTA

Las formas de censura contra medios derivan en mecanismos directos e indirectos para acallar las voces contrarias a la oficial. Una de ellas se refiere a las llamadas leyes de desacato, que en los Principios sobre Libertad de Expresión se definen como el uso de las leyes para “sancionar,

reprimir, inhibir aquellas expresiones críticas a la actuación de autoridades estatales o sobre cuestiones de interés público [...]”.

La censura indirecta como una manera de restringir la circulación de la información por distintas medidas: presión financiera, asignación discrecional de la publicidad oficial, o presiones administrativas contra periodistas y medios respecto a la línea editorial (WAN-IFRA y Fundar, 2015: 8).

En este sentido, la publicidad oficial, de acuerdo con los Principios básicos para la regulación de publicidad oficial (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2011: 20), debe perseguir objetivos legítimos que busquen la comunicación de los Estados con la población para informar

sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad [...]. No debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

Por tanto, la publicidad oficial debe responder también a criterios de utilidad pública, expresados de manera transparente y sin engaños, es decir, generando confusión o ambigüedad a partir de símbolos o expresiones que se asocien con partidos políticos u organizaciones; esto significa que la publicidad oficial no puede servir para hacer propaganda explícita ni encubierta de quienes están a cargo del gobierno en turno, ni para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno (Relatoría... CIDH, 2011: 21).

4.4.2 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN REFERIDA AL EJERCICIO PERIODÍSTICO

Existen diversos instrumentos y estándares que señalan la libertad de expresión como un derecho fundamental, para la cual, en su especificidad del ejercicio periodístico, visitas de los Relatores de la CIDH y de la Organización

PEGASUS SE UTILIZÓ PARA ESPIAR A PERIODISTAS Y ACTIVISTAS DE DERECHOS HUMANOS MEDIANTE EL ENVÍO DE SMS (SHORT MESSAGE SERVICE) A UN OBJETIVO, A TRAVÉS DEL CUAL SE BUSCA ENGAÑARLO, ASÍ COMO MEDIANTE EL USO DE INGENIERÍA SOCIAL

de las Naciones Unidas han señalado las dificultades y preocupaciones manifiestas en torno a actos de violencia y censura contra el periodismo en México. Tales actos están ampliamente señalados en los Informes y tratados internacionales como aspectos contra los que el Estado debe implementar políticas de prevención que garanticen el libre y seguro ejercicio periodístico.

El artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos garantiza la libertad de expresión de toda persona. Señala, en principio, que “Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones”. Tal afirmación se extiende hacia un marco de protección institucional vinculado con el derecho a la libertad de expresión, cuyas restricciones sólo pueden realizarse para “a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

De igual forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) refiere la libertad de pensamiento y expresión que tiene toda persona; “este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

El artículo agrega, además, dos disposiciones que resultan fundamentales para comprender los alcances del derecho de la libertad de expresión. En su párrafo 2, señala que “el ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley [...]”; y en su párrafo 3 señala que “no se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos tales como el abuso de controles oficiales o particulares [...] encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

En este sentido, las precisiones e interpretaciones que han realizado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la ONU ayudan a considerar ampliamente los alcances pero, sobre todo, el grado de protección necesaria para ejercer el derecho a la libertad de expresión.

El Comité de Derechos Humanos, en 1983, emitió la Observación General No. 10 (OG-10) al artículo 19 y, en 2011, emitió la Observación

General No. 34 (OG-34) al mismo artículo, que reemplaza a la anterior. La primera de ellas refería, en lo particular, a la “libertad de opinión”, para la que precisa que la protección del derecho de expresión comprende

no sólo la libertad de ‘difundir informaciones e ideas de toda índole sino también la libertad de ‘buscarlas’ y ‘recibir las’, ‘sin consideración de frontera’, y por cualquier medio [...]. Se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión en una forma no prevista en el párrafo 3 [del artículo 19].

De tal forma que en la misma OG-10 se explicaba que

muchos Estados se limitan a mencionar que la libertad de expresión está garantizada por la Constitución o por las leyes. [...] El Comité necesita además información adecuada sobre las normas que definen el ámbito de la libertad de expresión así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho.

En este sentido es que puede entenderse la amplitud de las consideraciones que se exponen en la OG-34, como en la manera en que se interpretan los contenidos de los estándares internacionales y las obligaciones del Estado en materia de protección del derecho a la libertad de expresión.

El párrafo 3 de la OG-34 señala que “la libertad de expresión es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos”. Esto sienta las bases para comprender la importancia de los flujos libres de información en las sociedades contemporáneas, particularmente aquellos relacionados con la actuación del Estado y con la situación del país en materia de derechos humanos.

La OG-34 detalla las implicaciones del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole: “Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que puedan transmitirse a otros, con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20” (2011: párr. 3). Por

ello, en lo particular, incorpora un apartado que refiere específicamente la relación entre libertad de expresión y los medios de comunicación.

De acuerdo con lo que considera la OG-34,

la existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto. Uno de los derechos consagrados en el Pacto. Uno de los derechos consagrados en el Pacto es el que permite a los medios de comunicación recibir información que les sirva de base para cumplir su cometido (2011: párr. 13).

De ahí que se desprendan, como trascendentales, los tres aspectos básicos que se han señalado como paradigmáticos para el desarrollo de este apartado de la investigación: violencia contra periodistas, acceso a la información pública, y censura directa e indirecta contra el ejercicio periodístico. Además, no puede concebirse la existencia de los medios de comunicación sin un público receptor de la información que éstos difundan, por lo que aquí la relación se vuelve más compleja y se entienda que los delitos contra el ejercicio periodístico y violaciones a derechos de periodistas mermen el goce del derecho consagrado en el artículo 19 del Pacto dentro de la sociedad.¹⁰²

En relación con el tema del acceso a la información pública, la OG-34 señala que los medios de comunicación, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 19, interpretado junto con el artículo 25 del Pacto,¹⁰³ “tienen el derecho a tener acceso a la información sobre asuntos públicos y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad” (2011: párr. 18). En este sentido, los Estados están obligados a crear y aplicar leyes que consideren la libertad de información, lo que incluye “establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta”.

¹⁰² La OG-34 contempla también el desarrollo de nuevas prácticas de comunicación derivadas de la incorporación de las tecnologías de la información actuales y los sistemas de difusión electrónica; por ello, no sólo insta a garantizar la protección, independencia y libertad editorial a quienes laboran en medios de comunicación de masas, sino a las herramientas y redes de intercambio de ideas y opiniones que no precisan de la intermediación de los medios de comunicación de masas (2011: párr. 15-6)

¹⁰³ Participar en la dirección de los asuntos públicos [...].

Dentro de este ámbito, que linda con las restricciones a la libertad de expresión, la OG-34 señala que no es compatible con el párrafo 3 de la misma, que se hagan valer leyes sobre seguridad nacional para suprimir información de interés público que no la perjudica, “o impedir al público el acceso a esta información, o para procesar a periodistas, investigadores, ecologistas, defensores de los derechos humanos u otros por haber difundido esa información” (2011: párr. 30).

La OG-34 contiene una amplia serie de consideraciones que atienden a aspectos diversos de la libertad de expresión y que desarrollan un conjunto de ideas para acotar los escenarios en los que podría ser legítima la restricción de la libertad de expresión, ateniéndose siempre a interpretaciones amplias y esclareciendo qué situaciones no son sujetas de restricción.¹⁰⁴

El párrafo 23 de la OG-34 refiere que “los Estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión [...]. Los periodistas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole [detención arbitraria, tortura, amenazas de muerte y asesinatos], de intimidación y de atentados a causa de sus actividades” (2011). Aunque no se extiende más en este tema, sirve para vincular con lo que señaló el Consejo de Derechos Humanos en 2012 en lo relativo a la seguridad de los periodistas.

A través de una comunicación, fechada el 21 de septiembre del mismo año, el Consejo condena “toda violencia contra los periodistas, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la detención arbitraria, así como la intimidación y el acoso” (2012: 2) que, además, quedan frecuentemente impunes, por lo que insta a los Estados a garantizar “la rendición de cuentas llevando a cabo investigaciones imparciales, rápidas y eficaces de tales actos” (2012: 2). Añade también la observación de que una amenaza creciente contra los periodistas la constituyen agentes no estatales, como grupos terroristas y organizaciones criminales.

Por otra parte, también en materia de estándares internacionales de derechos humanos para la protección de la libertad de expresión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH realiza Declaraciones Conjuntas con otras relatorías para la libertad de expresión.

¹⁰⁴ Conforme se requiera mencionar algún fragmento de la OG-34 para interpretar lo que se expone en la sección de hallazgos sobre el tema de ejercicio periodístico y libertad de expresión, se hará referencia a éste.

En la Declaración Conjunta de 2012 sobre delitos contra la libertad de expresión

se establece que los crímenes contra periodistas y otros comunicadores no sólo representan ataques contra las víctimas sino que afectan a la libertad de expresión en sí misma, puesto que tienen un efecto disuasivo para el libre intercambio de información e ideas y atentan contra los derechos de la sociedad en general (*Article 19*, 2012: 15).

En 2014, la Declaración Conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión reitera la necesidad de que los Estados adopten medidas positivas para asegurar el ejercicio de todas las personas y grupos de la sociedad de su derecho a la libertad de expresión. Es, igualmente, incisiva en la prohibición de restricciones a la libertad de expresión sin fundamentos acordes con el derecho internacional.¹⁰⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha emitido diversas sentencias que han sentado jurisprudencia en materia de libertad de expresión, particularmente en lo que refiere al ejercicio periodístico.¹⁰⁶ En lo particular, para México la CoIDH emitió un Informe de Fondo en relación con el asesinato de Víctor Manuel Oropeza y otra respecto al asesinato de Héctor Félix Miranda, ambas en el año de 1999. En lo general, ambos señalan la urgencia de investigar de manera completa los homicidios. La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, en la Declaración de Chapultepec, firmada en México el 11 de marzo de 1994, resolvió condenar los crímenes de asesinato y violencia contra periodistas y, en su Principio No. 5, expresa que:

El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.

¹⁰⁵ Cabe resaltar que estas Declaraciones son sólo dos de las que se han realizado cada año desde 1999.

¹⁰⁶ Para una mirada general de las sentencias, se puede consultar el informe de *Artículo 19*, “Guía básica para la investigación de delitos cometidos contra periodistas por razón de su ejercicio periodístico”, pp. 12-5.

La CIDH, por su parte, en el año 2000 emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, basada en el reconocimiento de que el Artículo 13 de la CADH representa el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados miembros de la OEA (entre ellos, México).¹⁰⁷ En ésta, entre otros principios, se enuncia el acceso a la información como un derecho fundamental (Principio 4); la prohibición de cualquier tipo de censura (Principio 5); la obligación de los Estados de prevenir, investigar y sancionar las amenazas, intimidaciones, secuestros y asesinatos a comunicadores sociales, y asegurar a las víctimas la reparación del daño (Principio 9); así como la prohibición de la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial para castigar o premiar y privilegiar a medios de comunicación en función de sus líneas informativas (Principio 10).

Respecto al tema de la censura indirecta, el Artículo 13 de la CADH establece que:

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

En 2011, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH señaló, en los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, que la distribución arbitraria de publicidad oficial “es una forma de presión que actúa como *premio* o *castigo* que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión” (párr. 10). Esta distribución opera por un ejercicio aparentemente legítimo de las facultades estatales, lo que hace difícil de detectar estos mecanismos de censura indirecta, como señala

EL ARTÍCULO 19 DEL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS GARANTIZA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE TODA PERSONA. SEÑALA, EN PRINCIPIO, QUE “NADIE PODRÁ SER MOLESTADO A CAUSA DE SUS OPINIONES

¹⁰⁷ La Declaración está integrada por 13 principios.

la CIDH (párr. 11); por ello, el párrafo 39 de los mismos Principios señala que las reglas legales para la publicidad oficial “deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas (*accountability*), no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos” (CIDH, 2011).

La asignación discrecional de contratos para publicidad oficial, en la medida en que los medios de comunicación dependen de estos recursos para su subsistencia, genera ahorcamientos financieros y, por tanto, la desaparición de medios independientes que, generalmente, pueden tener voces críticas y diversas a la voz oficial, lo que genera un proceso no declarado de instauración de una perspectiva única.

Ante tales disposiciones y comentarios, se puede concebir, con mayor complejidad, el derecho a la libertad de expresión en tanto al derecho al acceso a la información, puesto que el conocimiento de los contratos, montos y asignaciones para publicidad oficial es un elemento clave para reconocer cuál es la relación de las autoridades con los medios de comunicación y cómo esta relación puede inhibir la pluralidad de voces en el ejercicio periodístico y, a la vez, la calidad de la información que la sociedad puede recibir mediante éste. En materia de las obligaciones del Estado sobre transparencia y acceso a la información, referidas al tema de la publicidad oficial, la CIDH señala que “toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado es información pública” (2011: párr. 66), y apunta lo siguiente:

En primer lugar, debe publicar periódicamente toda la información relevante sobre criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes. En segundo lugar, debe garantizar, ante cada requerimiento por parte del público en general, el fácil acceso a la información (CIDH, 2011: párr. 65).

A esta estrategia de silenciamiento se suma la discriminación y la política de acreditaciones para cubrir eventos oficiales, lo que ha llevado a aplicar políticas de restricción e invitaciones selectivas a eventos de carácter público por parte de autoridades. Sobre este tema, la sentencia de la CoIDH en el *Caso Ríos y otros vs. Venezuela* señala, “a fin de evitar la

arbitrariedad en el ejercicio del poder público” (párr. 346), la necesidad de demostrar que,

con respecto a las acreditaciones o autorizaciones a los medios de prensa para la participación en eventos oficiales, [...] debe demostrarse que su aplicación es legal, persigue un objetivo legítimo y es necesaria y proporcional en relación con el objetivo que pretende en una sociedad democrática.

Al Estado le corresponde –puntualiza la sentencia– “demostrar que ha cumplido con los anteriores requisitos al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control”.

Ambas estrategias (la asignación discrecional de contratos para la publicidad oficial y la discriminación en las acreditaciones para la cobertura de eventos públicos) guardan relación con el derecho al acceso a la información, el cual también proporciona criterios para una interpretación compleja de la situación acerca de la libertad de expresión y el ejercicio periodístico.

Es emblemática la sentencia de la CoIDH en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* acerca del derecho al acceso a la información, pues señala, en los párrafos 76 y 77, que al concebirse la libertad de expresión también como “el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”, el derecho al acceso a la información se ampara en aquel que tienen las personas

a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención [Americana] el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.

En el *Estudio Especial sobre Acceso a la información*, la CIDH (2007: párr. 114) además recuerda que el actuar del Estado en materia de acceso a la información debe responder al principio de máxima publicidad y “que la posibilidad de reservar la información o no dispensarla es verdaderamente excepcional”, puesto que la información de interés público pertenece a las personas y no es un favor del gobierno.

Finalmente, sobre el tema de espionaje, la Asamblea General de la ONU, en 2013, en su Resolución 68/167 (2014) sobre *El derecho a la privacidad en la era digital*, recomienda que los Estados establezcan o mantengan

mecanismos nacionales de supervisión independiente y efectivos capaces de asegurar la transparencia, cuando proceda, y la rendición de cuentas por las actividades de espionaje de las comunicaciones y la interceptación y recopilación de datos personales que realice el Estado (RES. 68/167, 2014, cit. en R3D, 2016: 13).

En la misma Resolución expresa que los “Estados deben ser completamente transparentes respecto del uso y alcance de los poderes y técnicas de espionaje de las comunicaciones”; además, en la Declaración Conjunta sobre Programas de Espionaje y su Impacto para la Libertad de Expresión del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en 2013, se señala que “los Estados deben establecer mecanismos de control independientes capaces de asegurar transparencia y rendición de cuentas sobre estos programas [de espionaje]”, así como ofrecer información acerca del marco que los regula (cit. en R3D, 2016: 25).

Este panorama general del derecho internacional sienta las bases para comprender la situación violatoria a derechos humanos que se manifiesta en el estado de Puebla, cuyo contexto, en términos de libertad de expresión y ejercicio periodístico, está permeado por la situación nacional respecto a la violencia contra periodistas.

A nivel nacional un primer marco legal sobre la protección a periodistas está puesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, en los que se consagra la garantía y el derecho a la libertad de expresión y opinión.

A nivel nacional, la Ley General de Víctimas dispone un marco de protección general para grupos vulnerables; hace la distinción entre víctimas directas e indirectas para señalar los grados de afectación de las agresiones y violencia para las víctimas, así como sus derechos, que van desde la ayuda hasta el acceso a la justicia y la reparación del daño. Crea, además, instancias para la atención a víctimas y establece un Registro Nacional de Víctimas. En el artículo 5 de la Ley, se establece que:

Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como [...] personas defensoras de derechos humanos, periodistas [...].

En lo particular, en junio de 2012 se expide la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En ésta se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante “el Mecanismo”), una instancia adscrita a la Secretaría de Gobernación cuyo objetivo es proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que sufren agresiones con motivo de su labor. Además, en el estado de Puebla se han adoptado también disposiciones en este sentido en la Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla, que buscan “la atención, asistencia, protección y reparación integral de las personas víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos en el estado de Puebla”, como lo señala el artículo 1 de la misma Ley.

En lo referente a esto, el Espacio OSC (2017) ha elaborado un análisis sobre la manera en que ha operado el Mecanismo. Entre los obstáculos para su funcionamiento señala (Espacio OSC, 2017: 56-57):

- a) Las dificultades operativas debido a la complejidad con que funciona la administración pública federal.
- b) Los cambios continuos en el personal que merma la atención por parte de personas capacitadas.
- c) Ausencia de enfoque de género en la atención.
- d) Falta de transparencia y claridad sobre las formas de acceso y de funcionamiento del Mecanismo.
- e) Escasas capacidades de reacción urgente.
- f) Privatización de las medidas en tanto son operadas por una empresa de seguridad privada, puesto que la privatización de la seguridad no responde a conceptos de derechos humanos, sino a un producto mercantil (*véase apartado de Seguridad de este informe*).
- g) Falta de un enfoque de protección colectiva.
- h) Ausencia de medidas para afrontar la fuente del riesgo.

El Espacio OSC reconoce que el Mecanismo ha tenido avances como la perspectiva sobre la labor preventiva, las alertas tempranas en los estados de Chihuahua y Veracruz y la capacitación del personal, sin embargo, también señala que esas capacitaciones no se ven reflejadas en una actuación adecuada y general por parte del mismo. Además, apuntan que los conceptos de quien defiende los derechos humanos y quien ejerce la labor periodística son limitados, lo que excluye a aquellas personas que se dedican tanto a una como a otra actividad, pero que no encajan en las nociones tradicionales de activista o periodista (Espacio OSC, 2017: 61-62).

A esta complicación se añade que el intento de crear una estructura para medidas locales de protección ha resultado en una fragmentación de la propia política. En el caso particular de Puebla, el 2 de agosto de 2017 se instaló un Comité para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; empero, organizaciones como la Red Puebla de Periodistas, Article 19, el Nodo de Transparencia y Colectiva Hablemos de Género, dieron cuenta de la opacidad del proceso, pues no tomó en cuenta a periodistas y personas defensoras de derechos humanos en la entidad, aunado a que no se dio a conocer el procedimiento para la decisión, qué personas lo van a integrar, por qué, con qué recursos va a operar ni cuándo (Hernández, 2017).

Por otra parte, en el marco nacional, Frank La Rue y Catalina Botero (2011), en el Informe ya referido anteriormente, señalan también cómo, a pesar de que el Estado Federal despenalizó los delitos de calumnia, difamación e injurias en 2007 y de que 18 entidades federativas (entre ellas Puebla) han despenalizado estas conductas, la Ley sobre Delitos de Imprenta es la misma que se promulgó en 1917 y contiene penas privativas de la libertad. En dicho informe recomienda la derogación de esa Ley.

En el estado de Puebla se eliminaron los tipos penales de calumnia y difamación del Código Penal cuando inició la administración 2011-2017 y se creó la figura de daño moral en el Código Civil de la entidad; esta iniciativa fue calificada como “ley mordaza”, puesto que la definición que está inscrita en el Código Civil, aunada a la falta de normas reglamentarias sobre el mismo, hace de ésta una figura ambigua, pues el artículo 1958 del mismo Código define el daño moral como “la afec-

tación que una persona sufre en sus afectos, creencias, decoro, honor, reputación vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás”.

Por tal razón, como lo ha dicho Rafael G. Hernández García Cano, presidente de Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Capítulo Puebla, lo ideal sería contar con una norma que estableciera lineamientos para servidores públicos cuando argumenten daño moral, pues les correspondería a ellos probar que los señalamientos en su contra son falsos, ya que en Puebla corresponde al acusado probar su inocencia (David, 2017: párr. 13). *Article 19* (2017: 203) recomienda al Congreso de la Unión, en este sentido:

Discutir y aprobar una reforma procedimental en materia civil, donde se prevea la creación de un juicio especial en cuestiones que implican daño moral por posible abuso de la libertad de expresión. Este procedimiento debe considerar el análisis preliminar sobre los “méritos del caso”, tomando en cuenta que el efecto inhibitorio de este tipo de estrategias de litigio en contra periodistas se logra con el inicio del juicio en sí, más allá de las consecuencias patrimoniales que puedan derivar de una eventual sentencia condenatoria.

Además, cabe resaltar que este tema, como podría parecer en un principio, no implica una contradicción con el derecho a la libertad de expresión en tanto ésta no puede ser inhibida, sino estar sujeta a responsabilidades ulteriores; lo que se señala es la necesidad de clarificar, transparentar y capacitar los procedimientos jurídicos que se inicien bajo la imputación de daño moral, de acuerdo con lo que Hernández García Cano expresa.

En cuanto al tema de acceso a la información pública y transparencia, el artículo 6° de la Constitución establece, en su base A, los principios con los cuales se mandata a todo sujeto obligado a documentar todo acto que se derive de sus facultades, competencias o funciones; además, garantiza la gratuidad, accesibilidad y disponibilidad de la información. En 2016 se armonizó la legislación en el estado de Puebla con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla elimina la figura de *acuerdo de reserva*, y se mandata a crear un índice público de expedientes clasificados en formatos abiertos; sin

embargo, en el artículo noveno transitorio se estipula que las obligaciones de la Ley que no están contempladas en la Ley anterior, serán aplicables desde que entró en vigor la Ley General, es decir, desde el 5 de mayo de 2015, por lo que los acuerdos de reserva generados previo a esa fecha no estarían incluidos en el índice público al que mandata la nueva ley de transparencia.

Una de las disposiciones trascendentales que se incluyen en la nueva Ley Estatal de Transparencia está contenida en el artículo 133, que en concordancia con el artículo 5 de la Ley General, dice que:

“No podrá invocarse el carácter de reservado cuando: I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables”.

En materia de acceso a la información, la nueva Ley elimina también la necesidad de ratificar el recurso de revisión interpuesto sobre las respuestas a las solicitudes realizadas. El recurso de revisión se refiere a la posibilidad de solicitar que se haga una valoración de la respuesta otorgada por la dependencia en caso de alguna de las situaciones consideradas en el artículo 170 de la ley vigente, la cual incluye, entre otras, la clasificación de dicha información, la declaración de que la información no existe o la negativa de proporcionarla

La ratificación del recurso de revisión constituyó un candado para el acceso a la información, pues exigía acudir de forma personal a cumplir con este requerimiento, en caso de que el domicilio de quien lo solicitaba fuera el mismo que el de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (CAIP, ahora Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla [TAIP]), o bien por escrito, si el domicilio era ajeno a este lugar, de acuerdo con el artículo 77 de aquella Ley.

En términos de lo que implica la publicidad oficial, hay un camino aún por recorrer en la legislación nacional y local, cuyo trazo se puede derivar del artículo 134 constitucional, que señala que la publicidad oficial o propaganda gubernamental, “deberá tener carácter institucional y fines

[...] LO IDEAL SERÍA CONTAR CON UNA NORMA QUE ESTABLECIERA LINEAMIENTOS PARA SERVIDORES PÚBLICOS CUANDO ARGUMENTEN DAÑO MORAL, PUES LES CORRESPONDERÍA A ELLOS PROBAR QUE LOS SEÑALAMIENTOS EN SU CONTRA SON FALSOS

informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

En lo particular, las leyes de transparencia vigentes contienen, dentro de las obligaciones de transparencia comunes para sujetos obligados, la información de los montos destinados al gasto de comunicación social y publicidad oficial, desglosados por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña. La Ley General lo estipula en el apartado XXIII del artículo 70 y la Ley estatal en el apartado XXIII del artículo 77. Además, el 29 de noviembre de 2012 se presentó una iniciativa de decreto para crear la Ley que regula la comunicación gubernamental del estado de Puebla; esta Ley mandataría a los sujetos obligados a presentar un programa anual de comunicación social, justificando los contenidos y las asignaciones previstas. La iniciativa se encuentra en trámite desde entonces.

Finalmente, en materia de espionaje, el artículo 16 constitucional establece que la intervención de comunicaciones privadas debe contar con una autorización judicial previa. Además, hay una serie de leyes y códigos que regulan la intervención de las comunicaciones privadas: los artículos 292 a 302 del Código Nacional de Procedimientos Penales; los artículos 48 al 55 de la Ley de la Policía Federal; los artículos 33 al 49 de la Ley de Seguridad Nacional.

Sin embargo, sobre el tema de los metadatos que se solicitan,¹⁰⁸ no hay una ley que defina claramente las circunstancias en que pueda llevarse a cabo el espionaje. Ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) negó el Amparo 964/2015 sobre los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que permiten, con algunas reservas de la Corte, la geolocalización en tiempo real y el acceso a metadatos y comunicaciones telefónicas por parte de las autoridades de seguridad y de procuración de justicia, incluso sin mandamiento judicial.

El primero obliga a “atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan

¹⁰⁸ Los metadatos que están obligados a guardar las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones, de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones, se encuentran enunciados en la fracción II del artículo 190 de la misma.

las leyes”; el segundo obliga a “colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes”. Al negarlo, la SCJN permite que las empresas deban responder a cualquier solicitud de metadatos que hagan las autoridades, sin la necesidad de una autorización judicial (R3D, 2016: 20).

Aunado a esto, en contravención con los estándares internacionales antes mencionados, no hay ninguna disposición en las leyes mexicanas que contemple mecanismos de supervisión independiente a las medidas de espionaje que la autoridad adopte, “ni reconoce el derecho de notificación de las personas afectadas por una medida de espionaje” (R3D, 2016: 21).

4.4.3 SEGURIDAD

El marco general que se ha presentado alrededor de la situación sobre el ejercicio periodístico, visto particularmente desde la libertad de expresión en el sentido amplio que se expresó anteriormente, sirve como un contexto al que los hallazgos aquí presentados darán profundidad.

Los tres ejes de presentación de hallazgos y análisis que se describen a continuación son los que se han enunciado previamente en el marco contextual: *a)* Seguridad de periodistas, *b)* acceso a la información y *c)* censura y censura indirecta. Posteriormente se enuncian las estrategias de protección que han implementado quienes se dedican al ejercicio periodístico frente a la situación que expresan.

Al final del apartado se recupera una perspectiva general acerca de las violaciones a derechos humanos, bajo la mirada de interdependencia entre ellos que deriva en, y a la vez son efectos de la violación a la libertad de expresión.

4.4.3.1 VIOLENCIA

Se han detectado diversas afectaciones a la seguridad de periodistas que se traducen en actos de violencia, hostigamientos, medidas de espionaje, condicionamiento de contratos y precariedad laboral.

En el primer término, la integridad personal y la vida de periodistas se han visto vulneradas en Puebla por agresiones, amenazas, inti-

midaciones y asesinatos que tienen, sí, un vínculo con el contexto de violencia que ha crecido en la entidad, pero que han ocurrido también en un marco de desprotección e, incluso, actos directos por parte de funcionarios y autoridades en contra de periodistas. Cabe destacar que, de acuerdo con el registro de *Article 19* (2017: 22), de 2014 a 2016, los funcionarios públicos son identificados como los principales agresores a nivel nacional, lo que también resalta por ser un incremento respecto a la administración federal 2006-2012 a cargo de Felipe Calderón Hinojosa. En estos informes la información no cambia: los funcionarios públicos son los principales perpetradores de las agresiones contra periodistas, además de que las agresiones han crecido en estos últimos tres años: 326 en 2014; 397 en 2015 y 426 en 2016 (*Article 19*, 2015: 21; 2016: 14; 2017: 20). De los funcionarios públicos, en 2016, los de nivel estatal fueron los principales perpetradores de las agresiones, con 91 de 226, seguidos de los de nivel municipal, con 79, y los federales en tercer lugar con 56 (*Article 19*, 2017: 8).

En 2015, en el informe *Estado de Censura, Article 19* (2014: 61) documenta 33 ataques contra la prensa en Puebla desde el inicio de la administración 2011-2017, de las cuales 16 ocurrieron en 2014, cifra más alta desde el registro que tiene la organización desde 2007, cuyo número más alto se reporta en 2008 con 10 casos. Además, en el periodo de 2014 a 2016, la cantidad de agresiones se han incrementado.

El último informe de la misma organización, *Libertades en Resistencia*, reporta 426 agresiones ocurridas en México en 2016, de las cuales 28 ocurrieron en Puebla, lo que coloca a la entidad en el cuarto lugar a nivel nacional (*Article 19*, 2017: 18), a pesar de que el registro fue menor al del año anterior, que reportó una cifra de 38 agresiones contra la prensa.

En el primer semestre de 2017 se identificaron 20 agresiones a periodistas en el estado. De ellas, nueve ocurrieron en San Martín Texmelucan, municipio ubicado dentro de la zona del llamado Triángulo Rojo, y uno de los puntos donde el robo de combustible y la presencia de huachicoleros son notables (*Article 19*, 2017b: 3).

De acuerdo con lo que se señala en el Grupo Focal sobre Periodistas y Libertad de Expresión (GFPLE), y en correspondencia con la información reportada por *Article 19*, los funcionarios públicos son los principa-

les actores de las agresiones contra periodistas. Según lo que se comentó en el GFPLE, los perpetradores de las agresiones son: “presidentes municipales, jefes de seguridad pública, uniformados, grupos del crimen organizado”. Es importante señalar que el crimen organizado ha sido un actor en crecimiento también dentro de las agresiones que se identifican contra periodistas.

En comparación con la administración 2005-2011 y 2011-2017, la primera de ellas se caracterizó, a decir de las personas que participaron en la investigación, por ir ganando líneas editoriales y medios afines a la voz oficial:

Hubo una persuasión; se persuadieron a medios de comunicación, incluso a directores; tengo entendido que algunos periodistas se volvieron de pronto, de la noche a la mañana, reporteros que no tenían vehículos; se volvieron empresarios; algunos, tengo entendido que son constructores, tienen empresas constructoras. Es decir, Mario Marín invirtió mucho a volver a los periodistas micro y macro empresarios. [...] Él tuvo como otra forma de empezar a persuadir a los medios de comunicación. [...] Los medios que ahora son morenovallistas, los que identificamos más bien como morenovallistas, en su momento buscaron ser parte de este grupo económico que se vio beneficiado (GFPLE).

También se expresa que una de las estrategias fue regalar automóviles para ganar voces afines a la administración 2005-2011, lo que se acrecentó a partir del caso de la periodista Lydia Cacho, pues se buscó beneficiar a medios de comunicación para ocultarlo; incluso, el 14 de febrero de 2006 se retiró de los puestos la versión impresa del periódico *La Jornada*, pues en ésta se colocó la transcripción de la llamada que sostuvieron Mario Marín con Kamel Nacif, a partir de la detención de la periodista que denunció una red de prostitución infantil. En comparación con la administración 2011-2017, en ésta se registra un mayor número de agresiones directas, además de que en la administración 2017-2018 se registra un crecimiento de la participación del crimen organizado en ellas.

En este sentido, al interior del estado de Puebla, parte de las agresiones contra periodistas están enmarcadas en el contexto de violencia relacionado con el robo de combustible en el Triángulo Rojo, la presencia del crimen organizado y los propios mecanismos de presión y hostigamientos por parte de funcionarios públicos.

De acuerdo con el Informe Estadístico de la FEADLE, emitido el 31 de marzo de 2017, la Fiscalía no ha atraído ningún asunto de Puebla, desde 2013, año en que entró en vigor la Reforma a la Ley Secundaria, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 constitucional (FEADLE, 2017: 20). En su mismo registro tiene 24 averiguaciones previas en el estado, del 5 de julio de 2010 al 31 de marzo de 2017 (FEADLE, 2017: 16). Además, de acuerdo con los casos que atiende, reporta dos homicidios contra periodistas, uno en 2012 y otro en 2013 (FEADLE, 2017: 2). Se relata un caso en el que la FEADLE había recibido el caso de una periodista cuyo domicilio fue baleado; ella recibe el apoyo de las autoridades nacionales y mucho tiempo después la Fiscalía General del Estado de Puebla (FGEP) comenzó a ver el caso y a insistir ante la FEADLE que ellos llevarían el caso; al final la PGR se los da y cuando la FGEP asume la atención del caso, los guardias y la vigilancia que tenía asignadas la periodista para su protección son retirados y el caso fue archivado.

Ante esto, cabe recordar que, en 2016, Aurelio Cabrera Campos, director de *El Gráfico de Huauchinango*, fue asesinado y su caso lo está investigando la FGEP. Según se expresó en el GFPLE:

Veo que corren mucho peligro los de Teziutlán y los de Huauchinango. En el caso de El Gráfico y de la Sierra, los compañeros estuvieron denunciando todos los secuestros de la región, estuvieron denunciando esta red de corrupción de los presidentes municipales y de los jefes de seguridad pública en esta parte de la Sierra Norte; además que, bueno, algo importantísimo: ¿cómo es posible que Carrancá [Fiscal General], de pronto, soluciona un asesinato en tres días; dice: “éste es el asesino”, y hay 53 asesinatos en esta región que no se han podido resolver?

[...]

En Huauchinango no hay un solo compañero que no haya sido víctima de agravios, de amenazas [...]. En este momento, a causa del asunto de Aurelio, son cuatro periodistas más a los que están señalando como testigo en el crimen de Aurelio, y son otros dos periodistas que también necesitan medidas cautelares por la gravedad o más bien por la violación de sus garantías en el allanamiento con el que entran a realizar un operativo, un cateo, no recuerdo bien pero son dos cateos que realiza la Fiscalía Estatal.

[...]

Siempre se trata de involucrar a otros periodistas como agresores de la víctima, siempre se toma testigos dentro del gremio periodístico. [...] Siempre la segunda línea de investigación son diferencias de la víctima con otros miembros del mismo gremio, siempre se filtra la información sobre las malas prácticas de la víctima a través de un gremio del medio periodístico, es siempre un periodista el primero en acudir a la escena del crimen y además son a los que toman como testigos en el escenario.

Se expresa una preocupación en torno a la manera de conducir las investigaciones y la situación de riesgo en relación con el contexto de violencia que se padece en la zona. Esta vulnerabilidad se recrudece al interior del estado, como en Teziutlán, Huauchinango, Huaquechula, la Sierra Norte, Izúcar de Matamoros y Zacatlán (Casa de los Derechos de Periodistas [CDP], 2014).

En Teziutlán se ha registrado un alto número de agresiones contra periodistas. Existe un total de nueve denuncias interpuestas en la FEADLE contra Edgar Antonio Vázquez Hernández, edil de Teziutlán (Castillo, 2016). Se detectan amenazas por parte de funcionarios públicos, delitos que se cuadran en razón del ejercicio periodístico, acciones que coartan su libertad e intentos de linchamiento, principalmente. En Izúcar de Matamoros detectan amenazas por parte del crimen organizado contra un periodista que realiza coberturas periodísticas de la nota roja. De igual manera, se expresa que en Huauchinango ha habido una serie de agravios generalizado contra periodistas.

A esta situación se añade la dificultad de que ministerios públicos en los municipios no están tomando las denuncias. De acuerdo con lo expresado en el GFPLE:

Se niegan a tomar las denuncias de los compañeros; entonces ellos tienen que viajar de dos a tres horas; llegan a la Fiscalía del Estado y de la Fiscalía los mandan a la Fiscalía de Servidores Públicos [Fiscalía de atención a delitos cometidos por servidores públicos]; ahí cierran a las tres de la tarde y ya no pueden levantar su denuncia, entonces se regresan nuevamente a la Fiscalía del Estado es el mismo calvario: la Fiscalía les dice que no, definitivamente no, y ya hasta mucho después es como levantan la denuncia en la PGR.

Las agresiones, además, parecen naturalizarse como parte del ejercicio periodístico; sin embargo, el incremento que se tiene en el registro parece obedecer al grado de conciencia que van adquiriendo las personas dentro del gremio en relación con los actos que representan agresiones directas contra el periodismo.

La Red Puebla de Periodistas tiene un registro de 53 agresiones de 2014 a 2017; por otra parte, de acuerdo con la Entrevista sobre Periodistas y Libertad de Expresión Número 02 (EPLE02) que se realizó durante esta investigación, hay un registro de diez personas con medidas cautelares por las agresiones de las que han sido víctimas.

De acuerdo con el registro del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, hay seis periodistas en Puebla que cuentan con esta medida, dos mujeres y cuatro hombres; esto a partir de la información emitida por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con corte a mayo de 2017 (SEGOB, 2017: 8).

Incluso se relata que un periodista sufrió una agresión dentro de la misma Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDH Puebla), en 2015:

Hubo un evento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del cual no se nos avisó —el primero bloqueo— Llegamos, estábamos en la puerta del evento y como que la persona de comunicación: “oigan, es que es un evento privado”, y nosotros: “sí, perfecto, esperamos al comisionado hasta que termine”; y entonces no hay ningún problema [...] era una reunión con organizaciones de la sociedad civil, y nos dijo: “sí, ahorita que me termine yo de tomar la foto”. No sé por qué se va hasta atrás como de la sala y todas las personas pues se ponen frente de él y toman la foto, entonces nosotros pues entramos ya al lugar y empezamos a querer pues ir hacia dónde él estaba.

[...]

Y entonces una de las organizaciones, que por cierto forma parte de una organización de seguridad pública, que no entendemos que

[...] AL INTERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA, PARTE DE LAS AGRESIONES CONTRA PERIODISTAS ESTÁN ENMARCADAS EN EL CONTEXTO DE VIOLENCIA RELACIONADO CON EL ROBO DE COMBUSTIBLE EN EL TRIÁNGULO ROJO, LA PRESENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LOS PROPIOS MECANISMOS DE PRESIÓN Y HOSTIGAMIENTOS POR PARTE DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

tiene que ver con derechos humanos si es de seguridad privada [...] va y le mete un codazo a Jorge Castillo [...] Adolfo López Badillo simplemente se fue, y no regresó siquiera a ver qué sucedió (GFPLE).¹⁰⁹

Una periodista de Cholula, en el contexto de los saqueos que ocurrieron en enero de 2017, estuvo tomando fotografías de un centro comercial; posteriormente se sube a su auto y unos policías estatales le cierran el paso. Ella graba el momento: a los policías y la patrulla. Intentan sacarla de su vehículo y ella pregunta por qué le impiden el paso. Ella iba con su hija y esposo y su hija comienza a alterarse ante los actos de los policías. Finalmente, éstos desisten y se marchan. La periodista decide interponer una queja ante la CDH Puebla contra los policías estatales, por encontrarse en un espacio privado y sin ninguna orden, ni operativo en marcha. A pesar de que existe el video como prueba, la CDH Puebla dijo que no había sustento para la queja, pues las corporaciones no reportan haber hecho operativos ese día en esa zona (EPL02).

Dentro de las agresiones de las que han sido víctimas periodistas y medios de comunicación se encuentran los ataques cibernéticos. En este rubro, *Article 19* (2015: 61 y 65) presenta un registro de tres ataques cibernéticos contra los portales de *Diario Cambio* y *La Jornada de Oriente*, que coinciden con momentos en los que se tocó el tema de la represión policial contra pobladores de San Bernardino Chalchihuapan en 2014.

Esta situación se sumó a los 20 ataques cibernéticos contra la prensa en Puebla que la organización registra de 2009 a 2015, lo que hace que la entidad concentre 30% de los ataques a nivel nacional en ese periodo (*Article 19*, 2016: 104, 112). Además, para 2015, *Article 19* registra que *Periódico Centro* de Puebla fue el medio más atacado a nivel nacional, con un total de 10 ataques a su portal. Esto es trascendente, pues la organización documentó 30 ataques cibernéticos en el país, de los cuales 14 contra portales electrónicos ocurrieron en el estado de Puebla: los 10 ya mencionados y 4 contra *La Jornada de Oriente*. Todos los ataques ocurrieron en momentos en los que se hicieron coberturas que criticaban la actuación del gobierno de Rafael Moreno Valle en torno a ciertos temas como la detención de estudiantes acusados de detonar artefactos explosivos en las inmediaciones del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEE) y de una estación de la Red Urbana de

¹⁰⁹ *Intolerancia Diario* publicó el 17 de abril de 2015 una nota en la que relató lo acontecido.

Transporte Articulado (RUTA), el proceso contra activistas de Cholula Viva y Digna, y el aumento de agresiones a periodistas atribuidas a las actitudes del gobernador (*Article 19*, 2016: 106, 109), que ascendían a 71 desde el inicio de su administración hasta el 31 de diciembre de 2015 (*Article 19*, 2016: 110).

En la investigación que realizó *Lado B* (2017), titulada *Puebla bajo amenaza*, se revela que el crecimiento de la ordeña de ductos de combustible y de bandas dedicadas al robo de hidrocarburo, conocidas como “huachicoleos”, ha generado zonas de silencio cada vez más extendidas en el territorio. Estas zonas son producto de las amenazas por parte de algunos presidentes municipales y autoridades del Triángulo rojo, muchas de ellas coludidas con delincuentes, en contra periodistas que realizan coberturas sobre el tema en la región. También, el mismo tejido social se ha visto afectado, pues en muchas poblaciones de la zona hay declarado apoyo a los grupos dedicados al robo de combustible e impiden el acceso a periodistas a cubrir eventos y los obligan a salir del lugar; por ello, hay zonas a las que ya no acceden los y las periodistas.

4.4.3.2 ESPIONAJE Y ROBO

En 2014, se señalaron varios casos en los que se sospechaba que periodistas eran víctimas de espionaje. Tal es el caso de Samanta Páez, que recibió una carta de autoridades estatales, a partir de una entrevista que realizó a un doctor en Economía, quien ponía en duda cifras oficiales. En la carta la acusaban de “ignorante y tendenciosa” y citaban información que no se había publicado en la nota, “pero que había sido mencionada en la orden de trabajo que, un día antes, le había mandado su editor por correo electrónico” (*Article 19*, 2015: 67).

En 2015, a través de la plataforma *Wikileaks*, se filtran documentos en los que se expone a diferentes entidades de México como contratantes de los servicios de la firma italiana Hacking Team. A partir de esta filtración, *Animal Político* (Aroche, 2015a), *Lado B* (Aroche, 2016), la *R3D* (2016) y el *New York Times* (Schwartz, 2017) señalaron, en el mismo año, que el Gobierno de Puebla estaba entre las entidades que había adquirido el servicio para espiar a contrincantes políticos, periodistas y académicos.

De acuerdo con las notas e informes respecto al tema (Aroche, 2015, 2016; R3D, 2016; Schwartz, 2017), desde 2014 comenzó a operar el espionaje contratado por la Oficina del Gobernador, para el cual una de las estrategias utilizadas era la implantación de archivos *exploit*.¹¹⁰ Como señala la R3D (2016:

¹¹⁰ De acuerdo con la R3D (2016: 87): “Hacking Team define a un exploit como “un código que, al

84), bajo el supuesto poco probable de que los servicios de Hacking Team hubiesen sido contratados por autoridades competentes con autorización judicial, “el gasto erogado para ello difícilmente podría ser justificable”, pues el costo total de adquisición por parte del Gobierno del estado de Puebla de estos servicios asciende a 7 578 200 pesos.

Esta situación es un precedente acerca de las estrategias de espionaje que se implementaron durante la administración 2011-2017. De acuerdo con la *R3D*, la FGEP solicitó, en ocho ocasiones a lo largo de 2015, autorización para realizar intervenciones en comunicaciones que le fueron autorizadas en su totalidad (*R3D*, 2016: 47). En 2013, la misma dependencia realizó 11 solicitudes para acceder a datos conservados por empresas de telecomunicaciones; 15 en 2014 y para 2015 la cifra subió a 85.¹¹¹ De acuerdo con *Article 19* (2017: 77), en Puebla hay un registro de tres intervenciones de comunicaciones contra periodistas, de 2000 al 19 de marzo de 2017.

En el GFPLE se comentó lo siguiente:

Hay una cosa bien rara sobre los teléfonos o sobre las redes sociales aquí en Puebla; una vez me ha pasado que una vez perdí mi celular, yo pensé que lo había perdido, entonces con eso estoy grabando a las personas y pensé que yo lo había perdido, tengo un personal, tengo uno del periódico, entonces me marco con el del periódico a mi celular y le suena a una que le identificamos como oreja del gobierno del estado; entonces yo pensé que lo traía ella, entonces seguramente lo recogió, entonces me dice ella –este, no, no lo traigo-, y en efecto no traía mi celular, entonces me vuelvo a marcar en ese instante y me suena su celular y era mi teléfono. No sé cómo estaba ahí el merequetenge, no sé si estaba intervenido, cruzado o no sé qué que me sucedió eso. Ya después me día cuenta que lo traía en esta mochila precisamente, y lo busqué pero le sonaba a ella.

Los mecanismos de espionaje sí son, digamos, sofisticados. Se habló de plumas, lapiceros que podrían grabar, lentes con cámaras y sobre todo el acoso.

explotar una falla o una vulnerabilidad, ejecuta un código imprevisto. Es usado para infectar dispositivos del objetivo.” De acuerdo con los correos filtrados, los usuarios finales solicitaban, a través de *tickets* (turnos) del sitio de soporte de Hacking Team, la creación de estos archivos para infectar a los objetivos. Al hacer clic en el fichero, se hace la carga del agente y el dispositivo queda vulnerado. Normalmente funcionan una sola vez, por lo que hay una oportunidad de infección”.

¹¹¹ Tanto en el caso de las intervenciones de comunicaciones como de datos conservados, el número de solicitudes no representan el número de personas vigiladas, pues en una sola solicitud se pueden requerir intervenciones o datos de varios usuarios (*R3D*, 2016: 56).

Se ha señalado también una serie de robos a casa y oficinas de periodistas críticos de la administración pública. De acuerdo con *Article 19* (2015: 67), entre 2013 y 2014 se registraron tres casos de este tipo en los que sólo fueron sustraídas las computadoras de trabajo. En julio de 2014 fue contra el director del portal informativo *Poblanerías*; en agosto del mismo año contra Elmer Sosa, caricaturista de *Diario Cambio*, a quien le extrajeron tres computadoras y dos memorias portátiles. Sobre el tema, en el GFPLE se dijo que

Sí se denunciaron y se documentaron. Artículo 19 documentó varios de ellos porque eran robos en sí muy extraños porque había objetos de valor mucho más caros y que no tocaban; o sea, iban sobre archivos y sobre computadoras, el equipo; y también fue un periodo que quizá hace dos años que la rachita de que seguido, de *Poblanerías*, e-Consulta, Alejandro Mondragón.

4.4.3.3 SEGURIDAD LABORAL

Una de las cuestiones más importantes para considerar el aspecto de seguridad de periodistas en Puebla tiene que ver con el cuidado y protección que se otorga desde las redacciones para quienes ejercen el periodismo.

Dentro del contexto de violencia que vive la entidad, en lo particular respecto al crecimiento de grupos del crimen organizado en la zona del Triángulo rojo, o en la Sierra Norte, no existen medidas de precaución ni cuidado para las coberturas periodísticas. Existe condicionamiento de contratos y salarios, aunado a la falta de pago en algunos medios.

En principio, se señala que hay identificadas 48 demandas laborales en Juntas de Conciliación y Arbitraje de periodistas a quienes no se les ha pagado su liquidación:

No sabemos cuál es la razón, por qué razón el tribunal tiene este tipo de bloqueo para los compañeros, porque incluso han ido a checar sus expedientes, su denuncia laboral y no les permiten el acceso, no llegan los citatorios a tiempo ni a los compañeros ni a la otra parte; entonces ahí también hay una situación que no es muy clara algo está pasando (GFPLE).

La situación descrita se acentúa en torno a la cobertura periodística en zonas de riesgo. Como se señala en el GFPLE:

Los compañeros que están en riesgo en el Triángulo rojo son condicionados por algunos medios oficiales, en particular uno; les dicen:

—¿Sabes qué? Fíjate que va a haber recorte de personal, nosotros tenemos que salir de Puebla, va a haber recorte y entonces tenemos tres quincenas pendientes contigo

— Oye, pero, entonces, ¿te voy a seguir mandando información o no?

— Sí, sí; manda todo: huachicoleros, chupaductos todo lo que tengas, adelante mándalo

Entonces, el compañero, los compañeros salen porque son tres corresponsales en esta región que trabajan para un solo medio y son los que filtran toda la información del Triángulo rojo, [...]: “¿saben qué? Va a haber recorte de personal, no les vamos a pagar”; entonces pues ya se van y les meten como presión a los compañeros, y se están disputando la corresponsalía en este punto: “yo te mando la mejor nota, yo te mando esto, yo te mando aquello”. No les pagan, les pagan hasta que quieren tres quincenas y así se los traen entre cuatro quincenas, cinco quincenas caídas y los traen mal, con mucha presión, no hay seguridad para ellos, los exponen. Ellos están saliendo a hacer un trabajo de periodismo gonzo:¹¹² que salen disfrazados de campesinos para hacer algunas tomas, ya no sacan la cámara para realizar esta captura de imágenes entonces ellos salen con su sombrero, sus huaraches y así es como están saliendo a hacer periodismo en esta zona.

Los intentos de linchamientos contra periodistas han sido también recurrentes, sin que exista ninguna garantía de seguridad o estrategias de protección que se implementen desde las empresas de medios para reducir los riesgos en el ejercicio periodístico. Hay situaciones en las que, a pesar de la precaución con la que periodistas tratan de realizar su labor, las empresas los siguen enviando, a pesar de las agresiones que han sufrido:

El caso de una televisora donde [periodistas] fueron agredidos, les quitaron su equipo; no en la ciudad de Puebla pero sí fue como en ese contexto del robo de hidrocarburo; les quitaron el equipo, regresaron a la ciudad y todo, y la jefa les pidió que regresaran por el equipo (GFPLE).

¹¹² Se refiere a una estrategia de periodismo de inmersión, en la que el periodista se hace pasar como parte del grupo sobre el que quiere realizar el reportaje, involucrándose en sus actividades y en el entorno en el que ocurren, de manera que pueda recuperar la información que busca, no como periodista, sino como parte de ese grupo. El *periodismo gonzo* se deriva del trabajo de Hunter S. Thompson (1937-2005), periodista estadounidense.

Las redacciones y jefaturas de información deben ser conscientes de los riesgos, a decir del grupo GFPLE. Éste es uno de los casos. En otros, no hay siempre la salvaguarda de la identidad respecto a la publicación de notas, lo que puede generar o aumentar los riesgos de quienes las redactan. Algunas de las personas que dirigen las redacciones se han mostrado accesibles e interesados en abordar el tema, pero se percibe que los medios más grandes, en particular las televisoras, han evidenciado desinterés respecto al tema y, por consiguiente, a la integridad personal y la vida de periodistas que laboran con ellos.

Además, se percibe al interior de las redacciones violencia, en lo particular, acoso y hostigamiento contra las periodistas, en la que han sido identificados componentes de género normalizados. Se menciona el caso de una periodista que fue despedida porque estaba embarazada: “y literalmente le dijeron que ya no les servía estando enferma, o sea, como si un embarazo fuera un enfermedad”.

Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC, 2016: 67) documentó, en 2015, 79 hechos violentos contra mujeres periodistas. Puebla ocupó el tercer lugar en el número de agresiones en contra de ellas, con 7.5% de esa cifra, después de la Ciudad de México y Veracruz; es decir, cinco agresiones contra mujeres periodistas. Esto ocurre tanto en las redacciones como de parte de autoridades:

De hecho hay una compañera que ya no trabaja pero está en [empresa], que Jorge Aguilar Chedraui, ella estaba en una entrevista, le hace una pregunta incómoda, y él se voltea y le dice “¿por qué no mejor me das un beso?”. Eso es acoso sexual, la humilló enfrente de los compañeros porque todos se empezaron a reír; o sea, también ahí la verdad no fue una reacción idónea de los propios compañeros que, en vez de plantarle y decirle “oye, ¿qué te pasa? Respeta”, y luego cuando ella va y se acusa con sus jefes pues al final la acabaron presionando como para que ella renunciara (GFPLE).

[...]

Al interior de las redacciones sí, mucho acoso sexual [...]; y también sé del caso de un compañero que es homosexual y de hecho en [empresa] lo empezaron como a... se llama mobbing cuando es al interior del trabajo, le empezaron a hacer, que él acabó renun-

ciendo; sus propios compañeros por su condición de homosexualidad lo empezaron como que a molestar tanto que él decidió renunciar (GFPLE).

De tal manera es que se evidencia que las agresiones y el ambiente general en el ejercicio periodístico, en lo particular referente al tema de Seguridad para periodistas, toca de manera diferenciada a mujeres y personas de la diversidad sexual, por lo que las violaciones a la libertad de expresión derivan en violaciones a otra serie de derechos y vulneran las condiciones de trabajo y de vida para el ejercicio periodístico.

4.4.4 ACCESO A LA INFORMACIÓN

En Puebla, diversas organizaciones han emprendido esfuerzos por evaluar y develar el grado de transparencia con el que se ha conducido, en lo particular, el gobierno de Rafael Moreno Valle. Uno de estos esfuerzos se materializó en el informe *Transparencia, la deuda de Moreno Valle* elaborado por *Article 19* (2015b), a partir de información proporcionada por personas que han seguido de cerca las acciones en materia de transparencia y acceso a la información en el estado de Puebla.

Durante la vigencia de la Ley de Transparencia que se abrogó con la que entró en vigor en 2016, se señala un 23% de recursos de revisión desechados, entre 2012 y 2015, porque no hubo ratificación por parte de los ciudadanos solicitantes (*Article 19*, 2015b: 10). En el GFPLE se dijo que:

También en la reforma a la Ley, incluso lo que hacían era que te entregaban parte de información o te la negaban y tú te ibas al recurso de revisión pero en el camino del recurso de revisión te mandaban un correo con un pedacito de la información, entonces sí, ya se resolvía. Resolver tú caso se podía posponer otros tres meses, después te volvía a dar otro pedacito de información y así.

Se detectó también que una estrategia que impedía el acceso efectivo a la información es el cambio en la modalidad de entrega sin previo aviso, argumentando que no se podía entregar la información vía digital (como se había realizado la solicitud), sino a través de consulta directa, por ejemplo (*Article 19*, 2015b: 13), o que no dan cita por parte del Gobierno del estado y, cuando lo hacen, 15 minutos antes la cancelan o cambian el lugar para la entrega.

Respecto a este tema, cabe recordar que el derecho a la información, como un derecho humano, supone la salvaguarda de los principios de accesibilidad, disponibilidad y gratuidad, considerados en el artículo 6° constitucional, en la Ley General y la Ley Estatal de Transparencia. Algo que resulta trascendente para considerar esta situación se deriva de los apartados respectivos de la Ley General y la Ley Estatal en la materia acerca de la información reservada. Por un lado está la necesidad de aplicar una prueba de daño para clasificar determinada información y, por otro, la prueba de interés público para acceder a esa información clasificada.

La prueba de daño se incorporó en la Ley Estatal aprobada en 2016, pues previamente no existía una figura que obligara a justificar detalladamente los motivos de la reserva de información. En este sentido, el artículo 126 de dicha ley (en consonancia con el artículo 120 de la Ley General) establece que:

En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

- I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;
- II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y
- III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

El periodo de reserva, además, no podrá ser mayor a cinco años, con posibilidad de ampliarlo otros cinco años si las causales de la reserva persisten, de acuerdo con ambas leyes, lo que se distingue de la Ley Estatal de Transparencia abrogada en 2016, en la que se disponía un periodo de reserva de hasta siete años con posibilidades de ampliación por otros cinco, es decir, un máximo de doce años.

Sobre este tema, por ejemplo, está el caso de la reserva de información del caso Chalchihuapan, en el que durante un operativo policiaco el 9 de julio de 2014, murió el menor José Luis Tehuatlie. El gobierno de Puebla clasificó dicha información por un periodo de siete años en

2014, cuando aún estaba vigente la pasada Ley, respecto a la solicitud que hizo el reportero Josué Huerta López acerca del número de policías en el operativo, armas utilizadas, responsable del operativo, protocolo para la utilización de gas lacrimógeno y la capacitación de los agentes para emplear dicho armamento (*Animal Político*, 2014).

La razón establecida por el gobierno de Puebla fue que

de publicarse esta información se puede causar perjuicio o daño irreparable a las funciones públicas en materia de seguridad pública, comprometer la integridad, la estabilidad, la permanencia, la gobernabilidad democrática o la seguridad del Estado y por ende la integridad física del personal operativo, así como poner en riesgo la prevención de los delitos y la seguridad de las operaciones policiacas (*Animal Político*, 2014).

Sin embargo, el mismo día que los medios dieron a conocer esta negativa, la SSP de Puebla emitió el boletín No. 4618.200814 (Con los Ojos Abiertos, 2014), en el que revela la información solicitada. Cabe destacar que entre el equipo utilizado durante el operativo no figuraba el uso de proyectiles conocidos como “balas de goma”. Esto lo menciona la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la recomendación 2VG/2014 al decir que no encontraron evidencia de su empleo y que, sin embargo, le parecía preocupante y se mostraba en desacuerdo con el uso de este tipo de proyectiles para disuadir a las personas que participan en manifestaciones; además, menciona que si bien no se evidenció que las lesiones de las víctimas fueron provocadas por “balas de goma”, sí corresponden con las que producen los otros dispositivos que se utilizaron en el operativo.

Dicho boletín se emite frente al número de solicitudes que se hicieron para conocer esta información, como lo revela el mismo texto, y para la investigación que realizaban la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla (PGJ, ahora FGEP) y la CNDH. Este ejemplo permite ilustrar la segunda cuestión importante en las nuevas leyes de transparencia, tanto la General, como la Estatal: la prueba de interés público.

Esta figura no existía en las leyes anteriores, y se incorpora en el artículo 137 de la Ley Estatal (artículo 120 de la Ley General). Este artículo

dispone que, en los casos en que haya solicitudes de información que incluyan información confidencial,

los sujetos obligados podrán entregarla siempre y cuando medie el consentimiento expreso, por escrito, del titular de dicha información. De lo contrario y de ser procedente, se elaborarán versiones públicas salvaguardando que no se pueda inferir el contenido de aquella clasificada como confidencial.

Y que para la información que haya sido entregada a los sujetos obligados por otras personas, no se les requerirá el consentimiento como titulares de la información, entre otras cosas, cuando existan “razones de seguridad y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros [...]”. Para efectos de esta fracción, ambas leyes señalan que el Instituto de Transparencia deberá aplicar la prueba de interés público para corroborar que existe una “una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información”.

El artículo 178 de la Ley Estatal establece, entonces, que el Instituto de Transparencia deberá aplicar la prueba de interés público con base en los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, se entiende por cada uno:

I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido.

II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público.

III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.

Es importante resaltar estos aspectos de las nuevas disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información en contraste con el ejemplo, puesto que esto permite dimensionar de manera más clara en dónde está ubicado el debate y la garantía que se debe proveer en tanto

al acceso a la información como un derecho humano. Por una parte, la necesidad de incorporar en las nuevas legislaciones la imposibilidad de reservar información cuando esté relacionada con violaciones a derechos humanos (como señala el artículo 133 de la Ley Estatal) expresa el carácter amplio y urgente que guarda el principio de máxima publicidad y del interés público para garantizar el acceso a la información, puesto que se relaciona directamente con la actuación del Estado en materia de derechos humanos y cómo éste puede violarlos, obstaculizarlos o jerarquizarlos contraviniendo su naturaleza.

Por otra parte, la reserva de información no se había justificado con el mayor detalle posible, describiendo las afectaciones que pretendían evitarse al clasificarla, por lo que invocar el resguardo de la seguridad, la estabilidad y la gobernabilidad parecían más recursos retóricos de una conducta reiterada de opacidad. La prueba de daño, por ello, resulta una figura importante en la búsqueda de garantizar el acceso a la información en acuerdo con el principio *pro persona*,¹¹³ pues se enmarca en la necesidad de transparentar los criterios por los que se decide clasificar la información.

Además, emparejado con estas dos cuestiones, la prueba de interés público también supone una extensión para la garantía del acceso a la información, ya que pone a debate los criterios que se utilizan para reservarla, ampliando las interpretaciones para definir situaciones que hasta ahora han permanecido ambiguas, al menos en la retórica utilizada para clasificar la información, como los conceptos de seguridad, estabilidad y gobernabilidad. De igual manera, se trata de reconocer los aspectos fundamentales que sustentan los principios de transparencia aplicados a los casos concretos de las solicitudes de información.

Sin embargo, hay casos clave de opacidad en el estado de Puebla. Por ejemplo, en el GFPLE recuerdan una nota acerca de las facturas del helicóptero del gobernador, cuya información fue reservada porque,

¹¹³ Aunque existen matices para definirlo, podemos entender que el principio *pro persona* “es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre” (Pinto, Mónica, 1997, cit. en CDHDF et al, 2013: 19).

decía, ponía en riesgo la seguridad del Gobernador, ya que esos datos permitían “detectar patrones de vuelo, al permitir inferir destinos y horarios frecuentes de uso” (Aroche, 2013), cuando se trataba únicamente de una factura.

Existen temas que se han percibido incómodos para la administración 2011-2017: el distribuidor vial de la Vía Quetzalcóatl (Recta a Cholula), los temas policiacos, de seguridad que tienen implicaciones con el crimen organizado, las obras millonarias de la administración, como el Museo Barroco o el Centro Integral de Servicios (CIS), cuyo contrato está clasificado como información reservada; también aquellas obras en las que hay una gran inversión de recursos y puede haber sospechas de desvío o mal uso, como el de la Casa del Torno o la implementación de las líneas de RUTA. Para todos esos casos, se responde a las solicitudes de acceso a la información como reservada:

A nosotros nos pasó con el tema del teleférico. Cuando construyeron en la Casa del Torno, el gobierno del estado nos había reservado el permiso del INAH [Instituto Nacional de Antropología e Historia], y cuando le preguntamos al INAH nos dijo ¿y quién les ha otorgado permiso? [...] Nosotros comentamos mucho la parte de la Estrella de Puebla, y todo era bajo un acuerdo de reserva muy general [...] tan absurdo que una vez pedimos cuánto costaba subirse a la rueda —el costo de los boletos—; hasta eso estaba reservado (GFPLE).

Respecto a la información sobre gastos de publicidad oficial, es emblemático el caso de la solicitud que hizo Ernesto Aroche sobre la sanción al exdirector de Comunicación, Marcelo García Almaguer, para la cual le fue requerido el pago de 9 852 pesos (Castillo, 2015). La primera respuesta clasificaba la información como reservada, pero ante el recurso de revisión, la resolvieron solicitando el pago de dicho monto. El pago fue realizado por el mismo Marcelo García, aunque la información sólo podía ser pagada por el solicitante y entregada al mismo:

Además, un caso muy curioso, porque luego este personaje dice que él compró el expediente y lo pone digital, entonces dices: ok si fue tan fácil ponerlo en digital ¿por qué no lo entregaron en digital y [...] pagar los diez mil pesos que nos tomó ahí toda una campaña? (GFPLE).

Sin embargo, el expediente presentaba información que ya era pública y mucho del contenido se encontraba testado,¹¹⁴ bajo la posibilidad que tienen las entidades de guardar esa información. De tal manera es que cobraron por información que ya existía de forma pública.

También se señala que no hay respuestas respecto a los acuerdos de reserva que existen. Ante esto, el Informe de actividades 2011-2015 de Lilia Vélez, expresidenta de AMEDI, Capítulo Puebla, señala que para 2015 habían detectado una cifra de 98 acuerdos de reserva (con corte al 24 de febrero del mismo año). De 2011 a 2014, la AMEDI Capítulo Puebla registró la existencia de 56 acuerdos de reserva, lo que significa que de 2014 a 2015 se emitieron 42 acuerdos de reserva, es decir, 75% del total de acuerdos de reserva registrados en el periodo que comprende el informe; los temas reservados que se encuentran en este porcentaje se relacionan, a decir de Lilia Vélez, entre otras cosas con

las auditorías al gasto corriente, los procedimientos de responsabilidad administrativa contra servidores públicos y situación patrimonial; los expedientes relacionados con las obras de remodelación de Casa Puebla, los procedimientos de adjudicación de obra pública, los vehículos del gobernador, el costo de los elementos de seguridad que custodian al titular del Ejecutivo, así como todos los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) y los trámites administrativos de escrituración a favor del gobierno estatal (Vélez, 2016).

Otra estrategia que ha implementado la administración pública 2011-2017 es la de restricción a cobertura de eventos públicos. Esa diferencia se señala en el GFPLE respecto a la administración anterior:

Yo creo que sí. Marín... como que llegó un momento en que mantuvo su raya desde que fue lo de Lydia Cacho, donde al menos podías llegar a los funcionarios y entrevistarlos, secretarios; y con esta administración ya no puedes ni hacer eso.

[...]

¹¹⁴ De acuerdo con la segunda disposición, párrafo XVII, de los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, testar es: “La omisión o supresión de la información clasificada como reservada o confidencial, empleando sistemas o medios que impidan la recuperación o visualización de ésta”.

Lo de los espacios también es importante. Por ejemplo el CIS [Centro Integral de Servicios], que es un espacio público, hasta para entrevistar a alguien ahí; y ya, cuando ves, ya estás rodeado de Guardias; ya nos pasó a nosotros, [nombre] fue a entregar un documento y, cuando vimos, ya estábamos rodeados de policías, de que a dónde íbamos, qué estábamos haciendo.

Denuncian, además, que parte de esa estrategia de no dejar acceder a espacios y eventos públicos para reportar sobre ciertas cosas, implica la omisión directa de invitaciones a ciertos medios para asistir a dichos eventos. De tal forma, puede afirmarse que existe un andamiaje de bloqueo de información estructurado tanto por las negativas, vacíos y mecanismos de evadir ciertas respuestas respecto a solicitudes de información que obedecen a temas críticos para la administración 2011-2017, como por las restricciones físicas para la cobertura periodística de eventos públicos que, incluso, comentan en el GFPLE, se vuelve una especie de pedagogía para los ayuntamientos, pues en los municipios se reproducen estas prácticas de restricción.

Se identifica también una estrategia de desaparición u ocultamiento de información. Ello evidencia cómo la CAIP ha sido cómplice en el régimen de opacidad durante el periodo 2011-2017, pues respecto a las solicitudes de contratos de publicidad por parte de la Oficina del Gobernador y de la Dirección de Comunicación Social, se recibieron respuestas declarando la información como inexistente. Ante los recursos de revisión interpuestos, la CAIP responde que si la información no existe no se puede hacer más (*Article 19, 2015b: 27*); sin embargo, lo que debería aplicar, en esos casos, a decir de periodistas que han solicitado esa información, es una sanción debido a la desaparición de documentos, pues la estrategia publicitaria sí se llevó a cabo, lo que evidencia que los contratos deberían existir:

Una cosa que pudimos documentar fue la desaparición de contratos (contratos de publicidad en estadios y fuera del estado) que ellos reconocían en algunos documentos, que tenían contratos con estas empresas. Cuando los pedí resulta que no están y de ahí la Comisión de información pública, lejos de ordenar que hubiera algún tipo de responsabilidad por la desaparición de los documentos lo que hace fue: “bueno, pues si no está, y ya te dijeron que no existe, no podemos hacer nada más de eso”. Nuevamente, la Comisión es cómplice

de esta opacidad; no sólo eso, sino también violación a la ley porque hay una responsabilidad al desaparecer documentos y aquí no hay ninguna sanción, regresamos al asunto de impunidad; violan la ley pero no pasa nada (GFPLE).

Sobre esto, también las nuevas disposiciones legales en materia de transparencia y acceso a la información incorporan un apartado específico de sanciones que amplía las consideraciones generales que contenían las legislaciones previas. En este sentido, cabría recomendar que se tomen en cuenta dichas disposiciones para garantizar que argumentos como los que se revelan en el GFPLE, por parte de las instancias oficiales no se vuelvan pretextos para obstaculizar el acceso a la información.

4.4.5 CENSURA Y CENSURA INDIRECTA

El tema de la censura va emparentado con los bloqueos de información que se han descrito en el apartado sobre transparencia y acceso a la información. De encontrar un estado, durante la administración de Mario Marín, en el que se intentó comprar a medios para ganar afinidades, la administración de Moreno Valle operó estrategias de censura directa contra periodistas y medios críticos.

Estas estrategias involucran llamadas directas a redacciones para solicitar que no se escriban ciertas notas, particularmente aquéllas que tocan temas incómodos para el gobierno, acuerdos discrecionales con medios de comunicación y las agresiones y contexto de violencia que se han descrito y derivan, de igual manera, en formas de censura y autocensura.

Resalta que en el GFPLE se comentó que algunos medios parecen tener una estrategia de golpeteo sobre ciertos temas como forma de condicionamiento para que el gobierno les otorgue publicidad como forma de pagar por su silencio:

Hay como una suerte de chantaje pues de los medios también hacia el poder, es decir –te voy a pegar, te voy a pegar, te voy a pegar hasta que me des el contrato y ya cuando me des el contrato, o sea una buena relación, bueno pues entonces ya–; y bueno pues ahí quienes finalmente son los soldados, la gente que está al frente pues son los reporteros.

[...] PARTE DE ESA ESTRATEGIA DE NO DEJAR ACCEDER A ESPACIOS Y EVENTOS PÚBLICOS PARA REPORTAR SOBRE CIERTAS COSAS, IMPLICA LA OMISIÓN DIRECTA DE INVITACIONES A CIERTOS MEDIOS PARA ASISTIR A DICHSOS EVENTOS

En este sentido, quienes reportan los eventos terminan en condiciones precarias frente a las intenciones del medio que opera esta estrategia. Además, se ha tendido a difundir la voz oficial a través de algunos medios de comunicación como una manera de conducir la opinión pública. Tal es el caso de lo ocurrido en el municipio de Ocoyucan contra pobladores de San Bernardino Chalchihuapan que marcharon en protesta por el retiro del registro civil de las juntas auxiliares en 2014. Antes de resolver plenamente las investigaciones sobre el evento, el entonces titular de la PGJ de Puebla (ahora Fiscal General), declaró que el niño José Luis Tehuatlie Tamayo había muerto por el impacto de un cohete disparado por pobladores, lo que fue desmentido y comunicado a través de la Recomendación Núm. 2VG/2014, párr. 341-375, que emitió la CNDH.

Esta forma de actuar en la que se emiten señalamientos previos o durante las investigaciones, sin que sean resolutorios, se puede considerar una forma de censura en el sentido de que pretende conducir las líneas de investigación y dirigir la opinión pública hacia una sola vertiente, ignorando otras posibilidades que no se desahogan debido a la falta de diligencia para realizar dichas investigaciones.

Temas como el de Chalchihuapan o aquellos que se refieren al crimen organizado y la seguridad han sido bloqueados por la administración 2011-2017. Esto, según se señala en el GFPLE, ha ido empobreciendo el trabajo periodístico, ya que la negativa o censura para publicar algunas notas referentes a esos temas incómodos provoca el abandono de dichas coberturas y, mucho más del periodismo de investigación, lo que repercute en la pluralidad informativa que puede recibir la sociedad.

De igual manera opera la censura indirecta mediante la asignación discrecional de contratos para publicidad oficial, pues además de que el desgaste por obtener la información respecto a montos y contratos ha sido notable, se ha utilizado como una forma de premiar o castigar a medios que son afines o contrarios, respectivamente, a la voz oficial.

El caso de Rafael Moreno Valle resalta en el panorama nacional, porque ha hecho promoción de su imagen a lo largo del país. Desde 2007, en México se

prohíbe que cualquier persona en funciones públicas difunda su nombre, imagen, voz y símbolos a través de la publicidad oficial; además, el artículo 6° constitucional, en su base B, párrafo IV, dispone que “se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa”.

Este marco legal permite comprender la violación a dichos artículos por parte del gobierno de Rafael Moreno Valle, quien durante su administración, contrató a Make Pro para publicitar su primer informe de labores, en 2012, con un costo de catorce millones de pesos, a lo largo de 26 estados de la república. La única amonestación que resultó de este acto fue una amonestación privada contra Sergio Ramírez Robles, entonces director de Comunicación Social (*Article 19* y Fundar, 2015: 49). La misma situación ocurrió para 2014, en su tercer informe de labores, a través de la empresa Radiorama. El Instituto Nacional Electoral (INE) pidió al Congreso del Estado (como había hecho anteriormente) que sancionara al gobernador, y que la Contraloría estatal iniciara un proceso contra Marcelo García Almaguer, en ese entonces director de Comunicación Social.

La Contraloría, por su parte, sólo aplicó una “amonestación privada”, según reconoció la dependencia a una solicitud de información. Se desconocen más detalles relacionados con el procedimiento, pues el acceso al expediente implicó superar una reserva de información, un pago de 9 mil 852 pesos para la entrega de copias, y una versión pública estéril que clasificó hasta el nombre del gobernador Moreno Valle (*Article 19* y Fundar, 2015: 52).

Dentro de este contexto violatorio a los mandatos constitucionales y de los cuales fue considerado responsable el Gobernador, a pesar de la falta de sanción, se puede vislumbrar la importancia de este método de censura indirecta. Otro de los métodos implementados como parte de las asignaciones discrecionales de publicidad oficial es el denominado *tripack*:

Utiliza a los principales anunciantes del estado –el gobierno estatal, el ayuntamiento de Puebla y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)– para premiar o castigar, según sea el caso, con contratos únicos de publicidad oficial a cambio de condicionar la línea editorial de los medios (*Article 19*, 2015: 63).

En el GFPLE se describe esta estrategia:

Ya no ibas tú, como medio, y tenías tu contrato con el ayuntamiento o con la BUAP, sino que tenías un contrato con las tres entidades del gobierno del estado. [Esta política] la estuvieron aplicando un rato por un par de años, pero tenían la intención de aplicarla mucho antes; pero la administración previa municipal como que no permitió, pero sí un rato se aplicó. Pero bueno, al final de cuentas, el asunto es como aplicar a los medios, y [a] los que salen de mi control no.

Además, el gasto por publicidad oficial se ha mantenido reservado, pues aunque ya existe conocimiento del gasto devengado, que asciende a 1 232 729 900 pesos (Aroche, 2017), de acuerdo con información de las cuentas públicas de la partida de gasto 3600 no se ha implementado un desglose para conocer las asignaciones ni la justificación del gasto. Este total se recupera al conocer el gasto en publicidad que se hizo a través del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla (CECAP) y el Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE); ambos organismos hicieron gastos publicitarios que no quedaron registrados en la información publicada por Puebla Comunicaciones, organismo al que eran remitidas todas las solicitudes de información respecto a dicho gasto, por lo que se puede inferir una estrategia de ocultamiento de esta información.

4.4.6 PROTECCIÓN

Ante las condiciones de vulnerabilidad que origina el número de asesinatos y agresiones contra periodistas, la falta de condiciones de seguridad para la cobertura periodística y los mecanismos de espionaje por parte de entidades públicas, se han vuelto necesarias estrategias de protección y cuidado para reducir los riesgos en lo posible.

Las estrategias de protección se implementan por parte de las y los periodistas que han evidenciado, padecido y dado seguimiento a las violaciones a derechos humanos de las que sus colegas y ellos mismos han sido víctimas. Son, también, producto de alianzas con organizaciones especializadas en la libertad de expresión y se vuelven un ejercicio ciudadano derivado de la falta de garantías para la salvaguarda de los dere-

EN 2014, UNA NUEVA OLA DE AGRESIONES A RAÍZ DE LA LLAMADA LEY BALA Y LA DETENCIÓN DE PERSONAS IDENTIFICADAS COMO PRESOS POLÍTICOS, SIRVIÓ PARA MOTIVAR LA CREACIÓN DE LA RED PUEBLA DE PERIODISTAS

chos humanos y de la libertad de expresión, que es fuente y destino, a la vez, del respeto y goce de los derechos preponderantes en el ejercicio periodístico: derecho a la integridad personal, a la seguridad jurídica, a la vida y al acceso a la información.

En 2012 se publicó una lista de 19 periodistas y directores de medios de comunicación que podían ser demandados por la administración de Rafael Moreno Valle (*Article 19*, 2016: 130). De estas denuncias posibles, sólo dos llegaron a juzgados y fueron retiradas por la presión pública.

En 2014, una nueva ola de agresiones a raíz de la llamada Ley Bala y la detención de personas identificadas como presos políticos, sirvió para motivar la creación de la Red Puebla de Periodistas, que ha servido para capacitarse, realizar coberturas conjuntas y generar talleres y estrategias de protección frente a las agresiones y el espionaje.

La Red se ha coordinado con *Article 19* para la realización de estos talleres, así como con la Red Nacional de Periodistas. En Tehuacán se hizo un curso de protección para periodistas y se ha proyectado realizar más talleres en otros municipios cercanos a la capital y en la Sierra Norte del estado. Las estrategias de seguridad que se abordan en estos cursos implican un análisis de riesgos, a fin de realizar protocolos de seguridad y reforzar la red de protección, particularmente frente al crecimiento del crimen organizado y los intentos de linchamiento de los que han sido víctimas.

Sin embargo, la implementación de estos talleres y las labores de la Red han observado ciertas dificultades para desarrollarlas. Por ejemplo, mientras que señalar agresiones de funcionarios públicos contra periodistas puede representarles a estos últimos un costo político, denunciar las mismas agresiones por parte del crimen organizado no lo genera, por lo que es necesario un análisis de riesgos para valorar las coberturas y formas de protección ante esta amenaza, ante contextos de violencia que el Estado no ha podido atender de manera adecuada y, por tanto, no ha logrado disminuir (Entrevista sobre Periodistas y Libertad de Expresión Número 02 [EPLE01]).

De igual manera, han detectado una dificultad respecto a las propias amenazas de funcionarios municipales, pues los mismos ayuntamientos han condicionado contratos a periodistas que acudan a los talleres que se implementan en los diferentes municipios, incluyendo aquéllos que ha realizado la FGEP.

Lo que pasa es que condicionan los funcionarios. A mí me da la impresión de que el condicionamiento es por la presencia de los grupos del crimen organizado en esta parte de la Sierra Norte de Puebla; es decir: tú recibes a la Fiscalía porque se estuvo promoviendo el taller, tú recibes a la PGR [Procuraduría General de la República] porque al crimen organizado le vale gorro si es la FEADLE. O sea, viene alguien de la PGR y, si tú, presidente municipal, jefe de seguridad pública, recibes a la PGR, pues me estás dando la espalda. Nosotros ya sabíamos de esta presencia; la FEADLE se dio cuenta el año pasado de lo que estaba sucediendo en Huauchinango y ningún periodista acudió al taller. Se condiciona a algunos medios de comunicación (GFPLE).

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH instó a los propietarios de medios de comunicación a “proveer el apoyo apropiado para las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos para su seguridad” (CIDH, 2010: párr. 833).

CONCLUSIONES

No sobra decir que las agresiones contra periodistas, además de ser delitos que atentan contra su vida, su integridad personal y que envían un mensaje en contra del libre ejercicio de la libertad de expresión, generan zonas de silencio y vulneran, en extenso el derecho de la sociedad y quienes la integran a buscar, recibir y transmitir información.

Señalar la necesidad de protección para periodistas apunta a salvaguardar la integridad, la vida y la labor de uno de los grupos que posibilitan la pluralidad de voces y de información a la que puede acceder la sociedad.

Los mecanismos de censura que parten desde las agresiones contra la integridad personal de periodistas, hasta los bloqueos de información y restricción de la cobertura de eventos públicos no pueden seguir reproduciéndose en ninguna administración que se diga democrática; no se deben aplicar criterios de segmentación ni discriminación en las invitaciones a medios, en las asignaciones de contratos de publicidad oficial ni en las respuestas a solicitudes de información.

Después de lo que se expresa en este apartado, se puede afirmar que el gremio periodístico y, en particular, las voces que lo conforman y que tienen una postura crítica a las administraciones gubernamentales son víctimas de la vulneración al derecho a la libertad de expresión no sólo por la censura que se ha descrito, sino por los riesgos que se expresan en la situación de periodistas en Puebla: precariedad laboral, peligro latente para su vida e integridad personal a raíz de las coberturas en zonas de riesgo y sobre temas que incomodan a las administraciones públicas, censura y opacidad por parte del gobierno.

De la violación a la libertad de expresión en lo concerniente al ejercicio periodístico, se identifican, además, vulneraciones a los siguientes derechos: derecho a la integridad personal, derecho a la vida, derecho a las mujeres a una vida libre de violencia, derecho al acceso a la información, derecho al trabajo.

A partir de la situación revisada de periodistas en Puebla, aquí se expresan algunas recomendaciones que buscan la salvaguarda y la garantía de condiciones de seguridad y libertad para el ejercicio periodístico.

REFERENCIAS

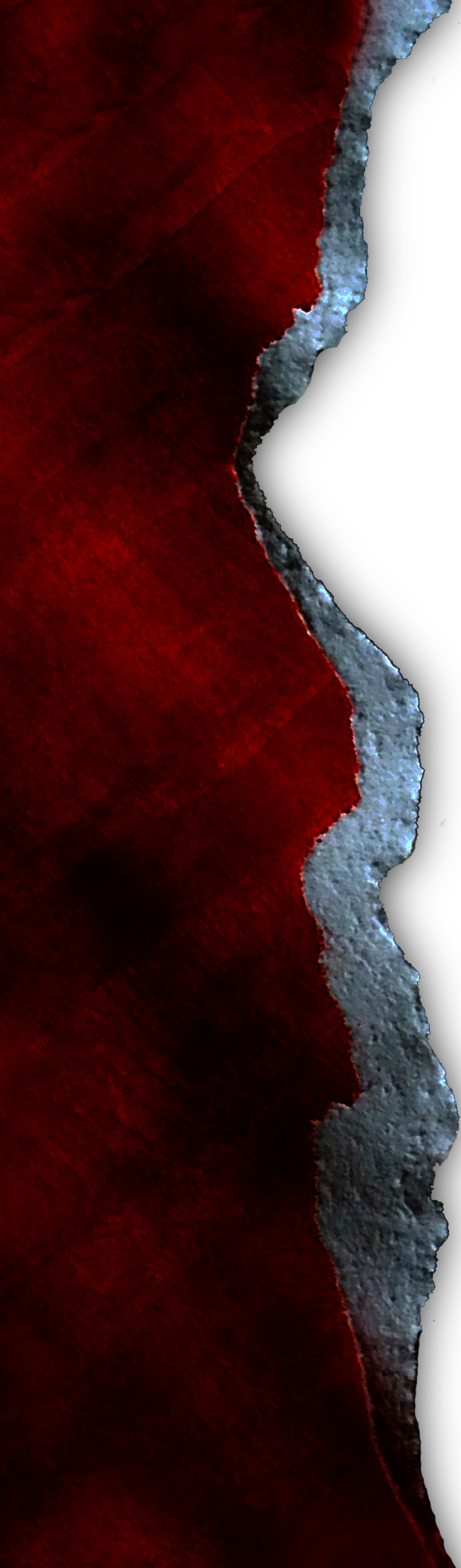
- Aroche, Ernesto. (22 de junio de 2015a). El gobierno de Puebla usó el software de Hacking Team para espionaje político. *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/07/el-gobierno-de-puebla-uso-el-software-de-hacking-team-para-espionaje-politico/>
- Aroche, Ernesto. (12 de septiembre de 2016). El gobierno de Moreno Valle sí tuvo contratos con intermediarios de Hacking Team, *Lado B*. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2016/09/gobierno-moreno-valle-tuvo-contratos-intermediarios-hacking-team/>
- Aroche, Ernesto. (10 de octubre de 2013). Reservan datos de compra de helicópteros del gobierno de Puebla. *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/10/reservan-informacion-sobre-compra-de-2-helicopteros-del-gobierno-de-puebla/>
- Aroche, Ernesto. (26 de abril de 2017). Fueron \$1,232 millones y no \$809 los que gastó Moreno Valle en publicidad oficial. *Lado B*. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2017/04/fueron-1232-millones-no-809-los-gasto-moreno-valle-publicidad-oficial/>
- Article 19. (2015). *Estado de censura*. México: Article 19.
- Article 19 y Fundar. (2015). *Libertad de expresión en venta: acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial*. México: Article 19 y Fundar.
- Article 19. (2015b). *Transparencia, la deuda de Moreno Valle: informe sobre la garantía del derecho de acceso a la información en el estado de Puebla*. México.
- Article 19. (2016). *M.I.E.D.O. Medios, Impunidad, Estado, Democracia, Opacidad*. México Article 19.
- Article 19. (2017). *Libertades en resistencia*. México: Article 19.
- Article 19. (2017b). Primer semestre de 2017: 1.5 agresiones diarias contra periodistas en México. Article 19. 17 de agosto de 2017. Disponible en <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/08/Primer-Semestre-2017-A19-PDF.pdf>
- Article 19, R3D y SocialTIC. (2017). *Gobierno espía: vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México*. México: Article 19, R3D y SocialTIC.
- Castillo, Jorge. (28 de junio de 2015). Cobra la Contraloría 10 mp por transparentar sanción. *Lado B*. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2015/06/cobra-la-contraloria-10-mp-por-transparentar-sancion/>
- Castillo, Kara. (16 de junio de 2016). En Fiscalía para periodistas nueve denuncias contra edil de Teziutlán, *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2016-06-16/ciudad/en-fiscalia-para-periodistas-nueve-denuncias-contra-edil-de-teziutlan>
- CIDH. (2013). *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2011). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- CIDH. (2007). *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2000). *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*.
- CIMAC (2016). *El poder del cacicazgo: violencia contra Mujeres periodistas 2014-2015*. México: CIMAC.
- Código Civil para el Estado de Puebla. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&limit=10&order=tema&dir=DESC&Itemid=68
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf
- CoIDH. (2009). Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Sentencia 28 de enero de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- CoIDH. (2006). Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas.
- CoIDH. (1999). Caso Víctor Manuel Oropeza vs. México. Sentencia 19 de noviembre de 1999.
- CoIDH. (1999). Caso Héctor Félix Miranda vs. México. Sentencia 13 de abril de 1999.
- Con los ojos abiertos. (21 de agosto de 2014). SSP hace pública, vía boletín, información reservada sobre caso Chalchihuapan. *Con los ojos abiertos*. Disponible en <http://conlosojosabiertos.org.mx/index.php/component/zoo/item/ssp-hace-publica-via-boletin-informacion-reservada-sobre-caso-chalchihuapan>
- Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- CNDH. (11 de septiembre de 2014). Recomendación Núm. 2VG/2014. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_002.pdf
- CPJ. (2017). Sin excusa: México debe quebrar el ciclo de impunidad en asesinatos de periodistas. Nueva York.
- Cruz, Cuauhtémoc. (2015). *Informe ciudadano: libertad de expresión en el gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas* presentado el 10 de diciembre de 2015 en la Universidad Iberoamericana Puebla.
- Declaración de Chapultepec, adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión. México, D.F. 11 de marzo de 1994. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/DECLARACION%20DE%20CHAPULTEPEC.pdf>
- CDP. (2014). CDP se pronuncia por el cese de amenazas en contra de dos periodistas en Puebla. *Casa de los Derechos de Periodistas*. Disponible en <http://casadelosderechosdeperiodistas.mx/cdp-se-pronuncia-por-el-cese-de-amenazas-en-contra-de-dos-periodistas-en-puebla/>
- FEADLE (Marzo de 2017). *Informe estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión*. México.
- Hernández, Gabriela. (17 de agosto de 2017). Repudian en Puebla opacidad al instalar comisión de protección a activistas y periodistas. *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/499494/repudian-en-puebla-opacidad-al-instalar-comision-proteccion-a-activistas-periodistas>

- Intolerancia Diario. (17 de abril de 2015). Agreden a reportero por querer entrevistar al ombudsman poblano. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/medios-exter-nos/2015-04-17/agreden-reportero-por-querer-entrevistar-al-ombudsman-poblano/>
- Lado B. (20 de febrero de 2017). Puebla bajo amenaza. *Lado B*. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2017/02/puebla-bajo-amenaza/>
- Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 2012. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171142/LPPDDHP.pdf>
- Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provictim/1LEGISLACI%C3%93N/2Estatal/Puebla/Puebla_Ley_Victimas.pdf
- Ley de Seguridad Nacional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 2005. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2459&Itemid=29
- Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas
- Naciones Unidas, Asamblea General. (19 de mayo de 2011). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Misión a México.*
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. (29 de julio de 2011). Observación General No. 34, CCPR/C/GC/34 Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGG-B%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%-2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- OEA. Asamblea General. (2010). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. RES. 2607 (XL-O/10). Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf
- Parametría et al. (2016). *Libertad de expresión y ejercicio del periodismo en México; resultados Encuesta Nacional 2016*. México. Disponible en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4975
- Redacción Animal Político. (21 de agosto de 2014). Gobierno de Puebla guarda por 7 años información del operativo en Chalchihuapan. *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/08/gobierno-de-puebla-reserva-por-7-anos-informacion-del-operativo-en-chalchihuapan/>
- R3D (2016). *El estado de la vigilancia: fuera de control*. México: R3D.
- Schwartz, Mattathias (12 de enero de 2017). Ciberguerra a la venta. *The New York Times*. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2017/01/12/ciberguerra-a-la-venta/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Farchive&action=click&contentCollection=hacking-team®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=2&pgtype=collection

- Shanik, David. (21 de junio de 2017). A seis años de la “ley mordaza”, la ambigüedad del “daño moral” sigue presente. *Leviatán*. Disponible en http://leviatan.mx/2017/06/21/piden-delimitar-figura-de-dano-moral/?utm_source=Bolet%C3%ADn+AMEDI&utm_campaign=29b04a3e61-EMAIL_CAMPAIGN_2016_11_04&utm_medium=email&utm_term=0_d2ee7c4b8c-29b04a3e61-91449822
- Vélez, Lilia (10 de marzo de 2016). Asociación Mexicana de Derecho a la Información Capítulo Puebla. Informe de actividades 2011-2015. *Amedi*. Disponible en <http://www.amedi.org.mx/informe-de-actividades-2011-2015-amedi-puebla-lilia-velez-iglesias/>
- WAN-IFRA y Fundar (2015). *Censura indirecta en México: rompiendo promesas, bloqueando reformas*. París: WAN-IFRA.

RECOMENDACIONES



DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

A la Secretaría de Salud de Puebla

1. Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a servicios de salud de calidad para todos los niños y las niñas, en particular para aquellos en zonas rurales e indígenas, incluyendo la asignación de recursos suficientes.
2. Reducir la mortalidad materna infantil, mediante la implementación de las orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos para la ejecución de las políticas y programas destinados a reducir y eliminar la mortalidad y morbilidad prevenibles de los niños menores de 5 años de la OACNUDH (A/HRC/27/31).
3. Evaluar las iniciativas adoptadas para reducir la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad entre los niños y las niñas y, con base en los resultados, redactar una estrategia estatal en materia de nutrición que además incluya medidas para garantizar la seguridad alimentaria, en particular en las zonas rurales e indígenas.
4. Realizar todos los esfuerzos e inversión suficientes para garantizar el acceso e información a métodos anticonceptivos a niñas, niños y adolescentes sin la necesidad de estar acompañados de un adulto; se debe capacitar al personal para que brinden un acompañamiento de acuerdo con la edad.
5. Implementar el convenio de emergencias obstétricas otorgando atención especial a niñas y a adolescentes embarazadas sin importar su condición de derecho habiencia en servicios de salud.
6. Establecer protocolos para prevenir e identificar situaciones de salud mental como la depresión en niñas, niños y adolescentes que puedan conducir a casos de suicidio.

Al Sistema DIF Estatal

1. Iniciar urgentemente una política de desinstitucionalización para integrar a la comunidad a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones públicas y privadas. Tras la evaluación de México en septiembre de 2014, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité CDPD), en sus observaciones

finales al Estado, expresó su preocupación por la alta tasa de institucionalización de niños y niñas con discapacidad en México y por la prevalencia del paradigma asistencialista para su atención y cuidado.

Al Sistema Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

1. Realizar procesos permanentes de formación en derechos de la infancia y equidad de género a funcionarios y tomadores de decisión de las dependencias involucradas en los sistemas federal y locales.
2. Adoptar una hoja de ruta que incluya los recursos necesarios, un cronograma y metas medibles que lleven a las autoridades estatal y municipal a adoptar las medidas, incluyendo medidas afirmativas, para prevenir y eliminar la discriminación de facto contra la infancia indígena y migrante, la infancia con alguna discapacidad, la infancia gay, lesbiana, transgénero o intersexual, la infancia callejera y la infancia viviendo en condiciones de pobreza y en zonas rurales.

DERECHOS HUMANOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Al Congreso del Estado de Puebla

1. Armonizar la legislación estatal conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal y a los estándares internacionales en la materia; en su caso realizar las modificaciones pertinentes a la Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla o en su defecto abrogarla y crear una nueva, a la par de los Reglamentos correspondientes.
2. Emitir públicamente la Declaratoria de entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como lo han hecho otras entidades federativas.
3. Adoptar en la armonización de la LNEP, la perspectiva de género y la perspectiva de interculturalidad para garantizar la protección más amplia a los grupos con requerimientos específicos.

Gobierno del Estado de Puebla

1. Establecer la Comisión Intersecretarial que incluya a las autoridades corresponsables para implementar los servicios de internamiento o de naturaleza post-penal, conforme lo dispone la LNEP.
2. Diseñar y adoptar políticas integrales en el marco de la reinserción social, considerando los recursos materiales, presupuestos y aspectos estructurales y organizativos para la implementación de la LNEP.
3. Modificar el modelo penitenciario en la entidad para incluir una política transversal desde la perspectiva de género que tienda a eliminar aquellas prácticas discriminatorias y de desigualdad que experimentan las mujeres en internamiento.
4. Incrementar el personal médico, técnico y administrativo que labora en cada centro para favorecer los servicios que otorga. Especialmente, en función de la reiterada omisión en los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria; es importante incrementar el número de especialistas en ginecología que atiendan las necesidades específicas de las mujeres, así como el personal de psicología en todos los Centros.
5. Implementar programas de capacitación y actualización permanente para personal técnico y de seguridad y custodia respecto de los estándares internacionales en derechos humanos.
6. Diseñar y ejecutar programas de seguimiento postpenitenciario y de reintegración familiar que incluyan las dimensiones culturales, económicas, laborales y sociales.
7. Diseñar y aplicar programas de prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.
8. Diseñar e implementar programas educativos, culturales, de capacitación para el trabajo y para generar fuentes de trabajo adecuados a las necesidades.
9. Eliminar prácticas de corrupción que favorecen esquemas de autogobierno y cogobierno, además de actividades ilícitas.
10. Establecer la figura de la *Autoridad para la supervisión de libertad*, que deberá vigilar la ejecución de las sanciones penales, las medidas de seguridad y las restrictivas con la obtención de libertad condicionada.

11. Garantizar que la base de datos de las personas privadas de la libertad se construya, en términos del artículo 27 de la LNEP.
12. Realizar las modificaciones correspondientes en los Centros de Reinserción de jurisdicción distrital (municipal), toda vez que su diseño responde a arrestos administrativos y no a sentencias de larga duración, haciendo incompatible las condiciones de vida digna, tal como lo ha recomendado la CIDH, a partir de la Recomendación General N° 28 Sobre la Reclusión Irregular en las Cárceles Municipales y Distritales de la República Mexicana.¹⁷⁸
13. Eliminar prácticas que imponen un grado mayor de sufrimiento al cumplimiento de la sentencia, como las medidas disciplinarias discrecionales o de aislamiento prolongado que en muchos de los casos no son determinadas por la autoridad competente.
14. Vigilar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en los traslados de personas privadas de la libertad, sobre todo, ponderar el lugar de radicación del Centro en función de la distancia de la familia y/o visitas para no violentar el contacto con el exterior. Así mismo, considerar la vigilancia y monitoreo de las autoridades competentes en función del respeto y dignidad de las personas a quienes se trasladó.

Poder Judicial del Estado de Puebla

1. Incrementar el número de juezas y jueces de ejecución para garantizar los derechos fundamentales a todas las personas privadas de la libertad, en el marco de las normativas nacionales, locales y los estándares internacionales en derechos humanos.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

1. Realizar recomendaciones más amplias y vigilar que se apliquen adecuadamente medidas que transformen las condiciones de los centros de reinserción y las violaciones reiteradas que se desprenden de la falta de atención y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad.

¹⁷⁸ Véase ampliamente CIDH (2016: 988, párr. 176).

DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS

Al Poder Ejecutivo del estado de Puebla

1. Erradicar las acciones discriminatorias (las agresiones, restricciones, medidas de censura directa e indirecta) contra personas periodistas, quienes han sido críticas de las administraciones públicas anteriores.
2. Garantizar el derecho al acceso a la información pública obedeciendo a los elementos de gratuidad, disponibilidad y accesibilidad, así como al principio pro persona en lo que se refiere a la clasificación de la información.
3. Informar con detalle el gasto en publicidad oficial de la administración anterior y de la actual, en el marco de la ley general de transparencia a fin de crear un régimen de transparencia en el estado y un mecanismo de supervisión sobre la asignación de publicidad oficial.
4. Ampliar el índice de expedientes clasificados con antelación al año 2016, como una señal de voluntad política para establecer un gobierno abierto y transparente.

A la Fiscalía General del estado de Puebla

1. Actuar con la debida diligencia en la investigación, sanción y reparación del daño de las agresiones contra periodistas, sean éstas cometidas por servidores públicos o particulares.
2. Trabajar de manera coordinada con la FEADLE en el esclarecimiento de las agresiones contra periodistas.
3. Atender las denuncias de los municipios del estado e instruir a los ministerios ubicados en ellos para investigar de manera pronta y diligente.
4. Continuar con las labores de capacitación sobre medidas y protocolos de seguridad para periodistas, particularmente para quienes ejercen su labor en zonas de riesgo.
5. Garantizar la adopción de medidas de protección para periodistas en situación de riesgo.
6. Generar una base de datos detallada y clara respecto a los distintos delitos cometidos contra periodistas, desagregado por categorías como sexo de la víctima, presunto responsable, región y/o municipio donde se cometieron los hechos.

A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

1. Atender, de manera diligente, las quejas presentadas por periodistas en razón de las agresiones de las que son víctimas, incluyendo bloqueos de información, discriminación y omisiones en las invitaciones a cobertura de eventos de carácter público, declaraciones misóginas contra mujeres periodistas y cualquier otra conducta o acto que constituya un atentado contra la libertad de expresión.
2. Dar seguimiento, mediante indicadores de implementación y evaluación, a las medidas de capacitación y sensibilización a personal de las distintas dependencias de la administración pública que atienden delitos contra la libertad de expresión y contra periodistas, así como comunicar las evaluaciones a fin de transparentar dichas acciones.
3. Mantener una política de cercanía con periodistas de distintos medios para conocer y atender los agravios que puedan ejercerse contra ellas y ellos, lo que incluye destinar recursos suficientes para este fin, talleres sobre seguridad, declaraciones públicas que condenen todo acto contra la libertad de expresión.

Al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Puebla

1. Garantizar la autonomía del órgano, de manera que sea garante del derecho al acceso a la información y transparencia para la sociedad: establecer y comunicar claramente las reglas y criterios para la selección de quienes lo integran, así como sus perfiles y trayectorias en extenso.
2. Resolver los recursos de revisión con los criterios de máxima publicidad e interés de la sociedad en general, a fin de transparentar la mayor cantidad de información posible.

A las Juntas de Conciliación y Arbitraje

1. Desahogar las demandas laborales, garantizando los derechos procesales para la seguridad laboral de periodistas, de manera que no se privilegien intereses privados y se protejan los derechos laborales de quienes ejercen el periodismo.

A las empresas de información

1. Garantizar condiciones adecuadas de trabajo para quienes laboran en sus redacciones y medios, lo que implica seguridad laboral (pago

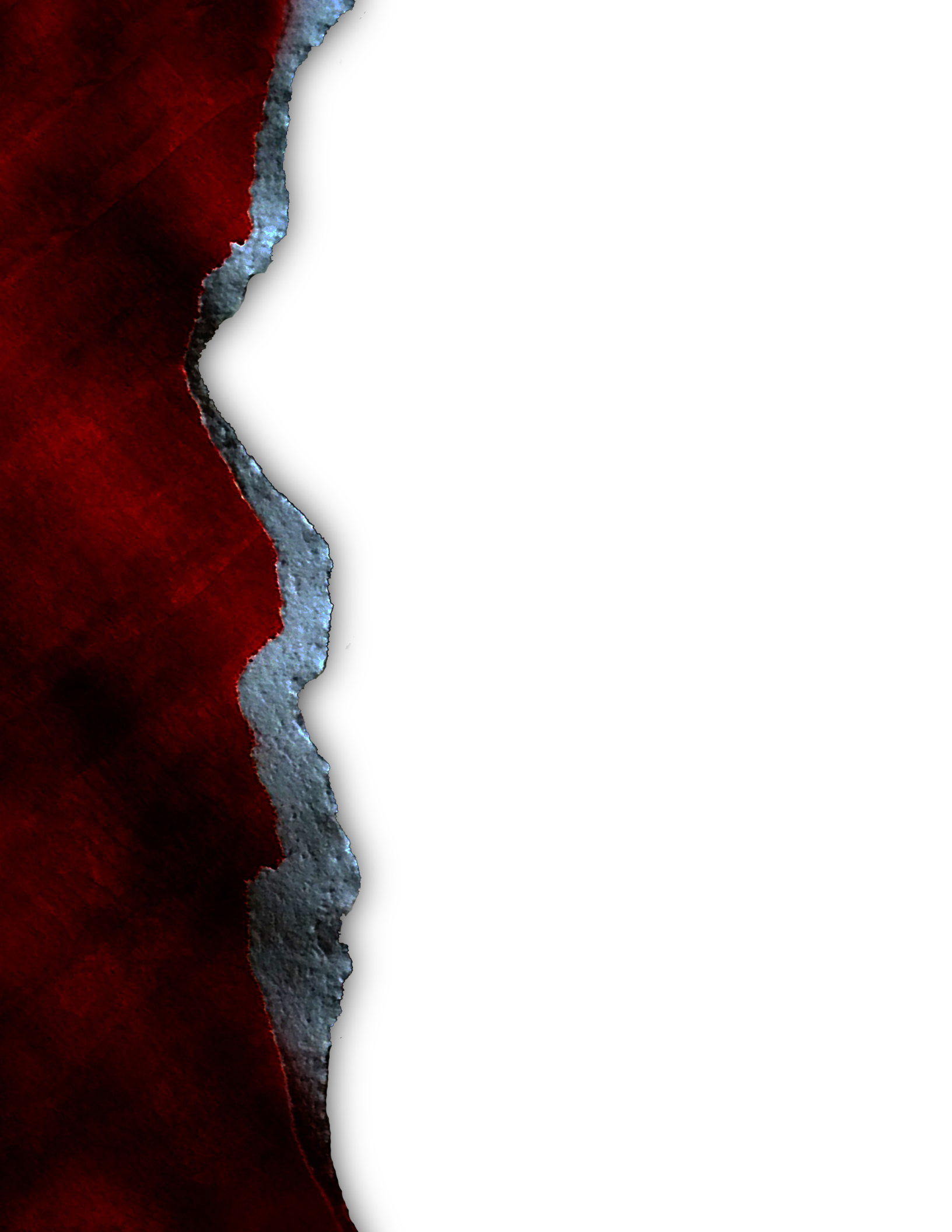
oportuno y suficiente de salarios), evitar acuerdos discrecionales con la administración pública, medidas de protección para periodistas y sensibilidad frente a situaciones de riesgo que eviten la exposición de periodistas a ellos.

A las entidades y personas en la administración pública estatal y municipal

1. No operar bajo lógicas de represión, censura y amenazas contra periodistas.
2. Abstenerse de la contratación de servicios y compra de software destinado al espionaje con el fin de vigilar a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
3. Evitar declaraciones negativas respecto al ejercicio periodístico, amenazas directas o señalamientos que atentan contra la libertad de expresión y promueven un mensaje de aquiescencia sobre agresiones a periodistas.
4. Transparentar la información acerca de recursos implementados en políticas y obras públicas, contratos, convenios celebrados con distintas personas morales, así como casos de violaciones a derechos humanos.

Al Congreso del Estado de Puebla

1. Abrogar la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado, conocida como “Ley Bala”.
2. Aprobar una Ley que regule las pautas de publicidad oficial, con base en los estándares y principios propuestos por la CIDH.
3. Generar lineamientos adecuados y claros para interpretar el daño moral, de manera que no opere este argumento como una forma de inquisición en contra del periodismo y la libertad de expresión.



CONCLUSIONES GENERALES

Los resultados presentados revelan que en la historia del estado de Puebla ha predominado un estado informal sobre uno formal, con una política en la que en muchos casos prevalece la negociación y la simulación sobre un auténtico Estado de Derecho, el cual ha favorecido que aquellos grupos con capacidad de negociación y poder económico, político y social hayan encaminado una parte importante de la historia de Puebla y sean a quienes se les hayan garantizado, principalmente, sus derechos humanos.

Estos grupos de población no han requerido de la intervención del Estado para proteger, satisfacer y ver garantizados sus derechos, sin embargo, son quienes se han beneficiado de este estado informal y quienes han mejorado sus condiciones de vida, a pesar de que ello se haya traducido en explotación, devastación del territorio y violencia para muchos sectores de la población.

Este contexto ha determinado que grupos específicos de población hayan sido excluidos de este proceso de garantía plena de sus derechos, principalmente pueblos originarios, mujeres, niñas, niños y adolescentes y población LGTBTTTI, y que no se efectivicen sus derechos humanos específicos como territorio, salud, alimentación, agua y saneamiento, trabajo, vivienda y seguridad.

A pesar del proceso de institucionalización de los derechos humanos en el Estado, las medidas adoptadas en los planos legislativo, político, de estructura gubernamental y de política pública no han sido suficientes para hacer frente a las violaciones de derechos humanos, tanto en grupos particulares de población, como en los derechos humanos que se observan en los hallazgos de la presente investigación.

Sigue observándose un rezago latente en la armonización de la legislación estatal respecto de la nacional y con los instrumentos internacionales de carácter obligatorio, así como en su aplicabilidad, la cual es tardía o inexistente, que a su vez obstaculiza la operativización de políticas públicas y la organización de la estructura gubernamental tendiente a efectivizar los derechos humanos reconocidos. Ello se contrapone al principio de progresividad, a la obligación de adoptar

medidas necesarias para garantizar los derechos humanos en la entidad.

La falta de garantía de los derechos humanos, los obstáculos de acceso a la justicia, la inadecuada reparación del daño, entre otros obstáculos, han sido resultado tanto de la deficiente o tardía institucionalización de los derechos humanos respecto a los más altos estándares internacionales. A estas condiciones se suma el desvío de poder, puesto que el Estado usa sus atribuciones y poderes para beneficiar intereses específicos, que son contrarios y perjudiciales al interés general, como la realización

plena de los derechos humanos, manteniendo o generando para ello una institucionalización que no permite garantizarlos.

Sin embargo, no basta con la adopción de leyes para erradicar las violaciones a derechos humanos, se requiere de forma análoga, la adopción de medidas administrativas, de estructura, de política pública y de recursos económicos que partan del principio de no discriminación o enfoque diferencial que contemple las necesidades específicas de cada sujeto y grupo de protección, así como la incidencia en la cultura, la cual tiene un impacto en el diseño de las relaciones desiguales de poder que legitiman las violaciones a derechos humanos, por lo que deben adoptarse medidas que eliminen prácticas desiguales que permean la actuación

tanto de la sociedad, como de los operadores de justicia.

Es notable, particularmente en el caso de los derechos de NNA y del derecho a la alimentación, la implementación de un conjunto de acciones estatales asistencialistas, por lo que es importante transitar de una lógica paternalista, a una de política pública con enfoque de derechos humanos. Tales políticas públicas deberían partir de un diagnóstico de la violación a los derechos humanos, visibilizar a los distintos sectores de la sociedad, ser diseñadas desde la perspectiva de género, un enfoque diferencial que contemple la distinción etaria, así como contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación. La sociedad

LA FALTA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LOS OBSTÁCULOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, LA INADECUADA REPARACIÓN DEL DAÑO, ENTRE OTROS OBSTÁCULOS, HAN SIDO RESULTADO TANTO DE LA DEFICIENTE O TARDÍA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS RESPECTO A LOS MÁS ALTOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

civil debe participar en todo el proceso de las políticas públicas y contar con herramientas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Así, este estudio da cuenta del aumento de las distintas violaciones de derechos humanos, de las condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las personas indígenas, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTTTI o con discapacidad y su agravamiento marcado por diversos obstáculos para que accedan a la justicia, situación que se vincula al no acatamiento por parte de las autoridades del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, así como proteger adecuadamente a las víctimas, lo que las coloca en situación de vulnerabilidad y mantiene las violaciones de derechos humanos en la impunidad, fomentando su repetición.

A este panorama debe sumarse la grave violación de derechos para las personas con las identidades o condiciones antes señaladas que habitan en las sierras, principalmente en la región de Tehuacán y la Mixteca, que carecen de trabajo formal, quienes han enfrentado fenómenos naturales, o bien, cuyo lugar de residencia es próximo a mineras y proyectos de infraestructura.

Otra problemática que agrava las violaciones de derechos humanos y atenta contra la progresividad de los mismos es la carencia de cifras oficiales e información desagregada y sistematizada sobre los distintos delitos, por parte de las autoridades encargadas de la administración y procuración de justicia; o bien, la incompatibilidad de los datos generados, pues ello no permite contar con índices reales, frecuencia y otros rubros de categorización para poder impulsar políticas de prevención, atención y protección adecuadas, transversales y evaluables a las necesidades reales de cada sector de la población, o bien de determinados derechos de carácter general.

Tanto las prácticas de discriminación como de violencia de parte del Estado reproducen la violencia simbólica que hace parecer como natural un orden social que excluye a quien no tiene los rasgos que concuerden con el paradigma de ser humano.

En los años más recientes en la entidad, la exigibilidad de derechos se enmarca, por un lado, en documentos internacionales que protegen los derechos de las personas y que son el resultado de las exigencias sociales, así como en las luchas democratizadoras impulsadas por la sociedad civil.

IBERO

PUEBLA ®


**Instituto de Derechos Humanos
"Ignacio Ellacuría, SJ"**

Edificio H-231
T.01 (222) 229 07 00 / 372 30 00, ext. 14200

Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. del Niño Poblano, núm. 2901,
Reserva Territorial Atlixcáyotl,
San Andrés Cholula, Puebla,
C.P. 72820

 Ibero-Puebla
IDHIE

 @IberoPuebla
@idhie_iberopue

www.iberopuebla.mx