



INFORME 2009

Entre la Violencia y la Indiferencia:

**Informe de Agresiones
contra la Libertad de Expresión en México**

XIX
ARTICLE 19
GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION


Cencos

INFORME 2009

Entre la Violencia y la Indiferencia:

**Informe de Agresiones
contra la Libertad de Expresión en México**

Este documento ha sido elaborado por:
ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica.
Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos.

Diseño: Edgar Sáenz Lara

México D.F, febrero de 2010.

Se autoriza a reproducir el contenido del presente documento siempre que se cite la fuente.

Este informe contó con el apoyo de la Embajada Británica y de la Embajada de Noruega en México.



Embajada Británica
en México

Índice

Presentación	5
Introducción	7
I. Radiografía de las violaciones a la libertad de expresión: una mirada desde los derechos humanos	9
I.1 Análisis de cifras en 2009	11
I.2 Geografía y métodos de censura	24
II. La respuesta del Estado: ubicación y balance en 2009	31
II.1 El Poder Ejecutivo: Fiscalía Especializada para Atención de Delitos contra Periodistas (FEADP)	33
II.2 El Poder Legislativo:	36
II.2.1 La Comisión Especial para dar Seguimiento a Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación	36
II.2.2 La federalización de los delitos cometidos contra la libertad de expresión	38
II.2.3 La despenalización de los delitos de difamación, injuria y calumnia en las entidades federativas	40
II.3 Organismos no Jurisdiccionales: El papel del Programa de Atención a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	42
III. Medios de comunicación y su papel en la protección del ejercicio periodístico: un reto para la libertad de expresión	47
Conclusiones: Preocupaciones, retos y perspectivas	51
Anexo Comité de Protección a Periodistas	53
Nota metodológica	57
Bibliografía	59

Presentación

Durante los últimos años, desde *ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica* (*ARTICLE 19*) y el *Centro Nacional de Comunicación Social* (Cencos) hemos atestiguado la configuración de un escenario de censura hacia el ejercicio de la libertad de prensa. Al mismo tiempo hemos constatado el uso, por parte de actores estatales y no estatales, de la violencia como método para silenciar. Los casos de agresiones físicas, intimidaciones, amenazas, desapariciones y homicidios contra periodistas comunicadores y comunicadoras que tuvieron lugar durante 2009 son una muestra de ello.

Las cifras son contundentes, retratan un entorno evidentemente adverso para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de la libertad de prensa en el país. México es el país de América Latina más peligroso para el ejercicio periodístico. Por esta razón *ARTICLE 19* y Cencos se han dado a la tarea de monitorear, registrar y documentar de manera permanente las agresiones a la libertad de expresión y prensa en nuestro país. Como resultado de este trabajo presentamos *Entre la Violencia y la Indiferencia: Informe de Agresiones contra la Libertad de Expresión en México 2009*.

Este análisis es producto del trabajo desarrollado entre enero y diciembre de 2009. Su objetivo es describir los diversos acontecimientos en torno a las agresiones directas a la libertad de expresión y de prensa en México, pero al mismo tiempo, busca llamar la atención sobre las características particulares que adquieren en cada entidad federativa.

El informe sitúa, a través de un enfoque de derechos humanos, la responsabilidad –tanto por acción como por omisión– del Estado mexicano en las agresiones a periodistas, comunicadores y comunicadoras, así como la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Las agresiones constituyen actos de censura que suponen no sólo la vulneración del derecho a la expresión de la víctima, sino también del derecho de la sociedad a recibir información veraz, plural y equilibrada.

La primera parte *Radiografía de las violaciones a la libertad de expresión: una mirada desde los derechos humanos*, muestra el universo de las agresiones directas a la libertad de expresión a partir de la revisión de los casos registrados en cada estado de la República mexicana, lo cual sugiere dos elementos que ayudan a entender la situación que enfrenta la prensa: por un lado, la diversidad en los métodos y vías de agresión y, por el otro, la repetición de dicho fenómeno social y político. Se retoman también el ejemplo de algunas entidades federativas con la finalidad de evidenciar las diferencias y similitudes en los patrones de agresión.

El segundo capítulo *La respuesta del Estado: Un balance*, aborda las acciones realizadas por: a) El Poder Ejecutivo, a través de la Fiscalía Especializada para Atención de Delitos Contra Periodistas, que desde su creación en 2006 a la fecha no ha tenido un papel relevante para atender el problema, y b) El Poder Legislativo, con el trabajo realizado por la Comisión Especial para dar Seguimiento a Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación de la LX y LXI legislaturas. Si bien la comisión de la LX Legislatura tuvo capacidad de posicionar el tema y generar espacios de diálogo, desde que se integró la nueva Cámara de Diputados en el mes de septiembre, sólo se conoce el nombre de quien preside esta instancia pero no se ha formalizado todavía quienes la conforman ni su programa de trabajo. Además, la parte referente al legislativo analiza la importancia de la federalización de los delitos contra la libertad de expresión. De la iniciativa presentada en 2009, la parte correspondiente a

la reforma constitucional ha sido turnada al Senado de la República y está pendiente su aprobación. La parte complementaria sobre las modificaciones al Código de Procedimientos Penales ni siquiera fue aprobada en la Cámara de Diputados. Por último, este capítulo trata el papel de organismos no jurisdiccionales, en particular el del Programa de Atención a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Como organismo de Estado, la incidencia de esta institución sigue siendo insuficiente para generar cambios institucionales que ataquen el origen del problema.

El tercer capítulo *Medios de comunicación y su papel en la protección del ejercicio periodístico*, propone considerar a los medios como parte de la solución del problema. Ante la falta de respuesta gubernamental (y sin olvidar que la responsabilidad ulterior de brindar protección es del Estado), las empresas tienen el reto de generar herramientas para la prevención y protección de sus trabajadores y trabajadoras en un contexto complejo. A partir de un muestreo se observa cómo los medios están abordando actualmente el problema.

Finalmente, reconociendo que el panorama futuro es complicado y con grandes retos, *ARTICLE 19* y *Cencos* creemos firmemente que ante el problema es necesario generar propuestas claras y que promuevan la discusión de posibles soluciones. La propuesta de creación de un Comité de Protección a Periodistas como mecanismo potencialmente efectivo para atenderlo puede ser parte de ésta solución aunque hay que seguir impulsando la reforma y el fortalecimiento de la Fiscalía Especializada de Atención a Delitos contra Periodistas y la federalización de las agresiones a la libertad de expresión. Igualmente, como una tarea pendiente para el Estado mexicano en el cumplimiento de los tratados internacionales firmados en materia de derechos humanos, resulta ineludible insistir ante las instancias correspondientes que se invite de manera oficial a los relatores de libertad de expresión tanto de la Organización de Estados Americanos (OEA) como de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Esperamos que este documento aporte elementos objetivos para la impostergable discusión pública de la problemática y dé visibilidad a sus consecuencias. Asimismo, esperamos abonar a la reflexión y análisis de la situación actual de la prensa, reiterando el llamado al Estado mexicano a corregir la inercia colmada de lentitud, indolencia e ineficacia con la que ha pretendido atender la situación en los últimos años.

Darío Ramírez

ARTICLE 19 Oficina México y Centroamérica.

Brisa Solís

Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos.

Introducción

Las agresiones físicas en contra de periodistas constituyen la forma más extrema de censura. El objetivo último de éste tipo de actos es imponer el silencio y así afectar el libre flujo de ideas, información y opiniones. A pesar de ser protegido por el derecho internacional de los derechos humanos, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de la libertad de prensa constituye uno de los grandes retos de la sociedad mexicana para la consolidación de su sistema democrático. Un periodismo libre, independiente y en condiciones de seguridad es una condición *sine qua non* de las democracias modernas.

La información que a continuación presentamos muestra una diversidad de actores sociales como presuntos autores materiales de los ataques a la libertad de expresión en México. De manera clara, la evidencia con que contamos señala que siguen siendo actores estatales los principales ejecutores de las agresiones.

La impunidad en la mayoría de las agresiones registradas es sin lugar a dudas uno de los rasgos más alarmantes de 2009. El rotundo fracaso al investigar y castigar a los responsables materiales e intelectuales continúa siendo una invitación abierta a futuros perpetradores de agresiones en contra de periodistas.

En este contexto es importante recordar que las responsabilidades del Estado mexicano en materia de libertad de expresión no sólo contemplan el abstenerse de interferir directamente en el ejercicio de este derecho de cada persona, sino también garantizarles su seguridad jurídica e integridad física ante cualquier ataque. En el caso en el que tuviera lugar un acto de esta naturaleza, el Estado tiene la obligación de investigar y castigar a las y los responsables, reparar el daño a las víctimas, así como instrumentar medidas que prevengan la repetición de los hechos.

El año 2009 se caracterizó por una diversidad en los tipos y en las formas de agresiones a la libertad de expresión, siendo alarmante el crecimiento del número de agresiones. Destaca por un lado que grupos del crimen organizado son presuntos responsables de una parte de los ataques, en general los más violentos, pero las estadísticas muestran que el principal responsable se concentra entre funcionarios públicos y fuerzas de seguridad del estado.

Una de las consecuencias del enfoque de seguridad pública y guerra contra el narcotráfico adoptado por el gobierno federal desde 2006, ha sido el crecimiento de las violaciones a los derechos humanos imputadas a las fuerzas de seguridad pública y las fuerzas armadas. En particular, se han visto afectados aquellos y aquellas que dan cobertura informativa a los operativos y actuaciones de lucha contra el crimen organizado, violentando el derecho a la libertad de expresión. Resulta preocupante que las fuerzas armadas lleven a cabo tareas de seguridad pública para las que no están preparadas y además no tengan lineamientos claros para desarrollar esta labor asegurando el respeto a los derechos humanos.

La información recabada permite ubicar también que la mayoría de las víctimas se concentra en trabajadores de medios impresos con cobertura local o estatal de género masculino. Geográficamente, los estados con mayor cantidad de agresiones son Oaxaca, Veracruz y Chihuahua aunque por el grado de violencia también sobresalen Durango, Sinaloa, Guerrero, Michoacán y Quintana Roo.

Bajo esta lógica, en este documento exploramos posibles caminos para enfrentar el problema. Si bien hoy es claro que la creación de un entorno favorable para la libertad de expresión debe ser una responsabilidad compartida por distintos actores, entre los que se encuentran los propios medios de comunicación y comunicadores, así como la sociedad en su conjunto, es innegable que las soluciones descansan principalmente en la voluntad política del Estado mexicano.

I. Radiografía de las violaciones a la libertad de expresión: una mirada desde los derechos humanos.



I.1. Análisis de cifras en 2009

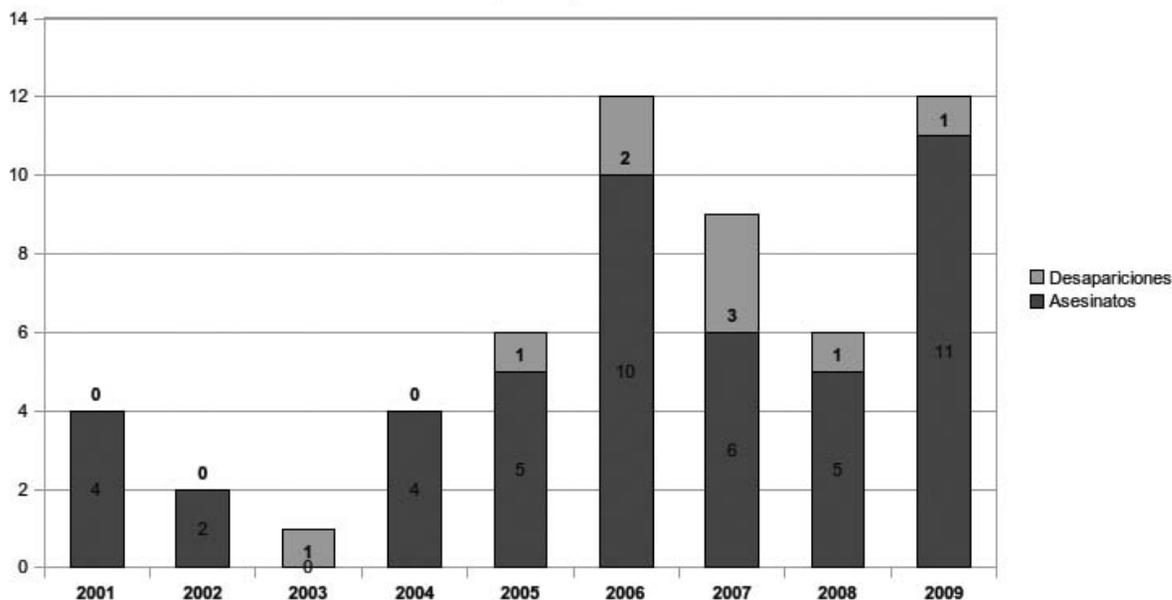
¿Qué es una violación al derecho a la libertad de expresión? Toda acción u omisión por parte del Estado o actor no estatal, que interfiere de manera directa o indirecta en la libre circulación de ideas, opiniones o informaciones.

Durante el año 2009, ARTICLE 19 y Cencos registraron y confirmaron 244 agresiones a la libertad de expresión en el marco del ejercicio periodístico. Las cifras y el análisis de contexto que presentamos muestran la gravedad de la problemática que se vive en México para el pleno ejercicio del derecho de la libertad de expresión, ya que no sólo hay un incremento de las agresiones registradas respecto a años anteriores, sino que se degradan de manera preocupante las condiciones para su ejercicio en varios estados de la República. Resulta relevante el registro y tipología de las agresiones ya que dicha información provee un contexto determinado en donde las agresiones como amenazas y hostigamiento no

son atendidas con diligencia y, éstas, pueden motivar violaciones graves.

El homicidio y la desaparición, considerados por diversos organismos e instrumentos internacionales de derechos humanos como las violaciones más graves al derecho de la libertad de expresión¹, son un claro indicador del debilitamiento democrático. Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se registraron 25 homicidios de periodistas, mientras que sólo en los tres primeros años de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2009) se han registrado 22². Además, con la desaparición este año de la primera mujer, se eleva a nueve el total de periodistas desaparecidos desde el año 2000.

Gráfica 1. Asesinatos y desapariciones (2001 - 2009)



¹ Principio número 9 de la *Declaración de principios sobre libertad de expresión*, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 de octubre del 2000.

² De 2001 a 2006 los datos corresponden a la *Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación (Recuento de daños 2006)*. A partir de 2007 son cifras elaboradas por ARTICLE 19 y Cencos.

El análisis que se presenta a continuación se centra, primero, en mostrar estadísticas descriptivas de la problemática realizadas a partir del desglose de las agresiones registradas en 2009³. Posteriormente se analiza la situación en los estados de la República que destacan por el mayor número de agresiones

(Oaxaca, Veracruz, Chihuahua) así como por la gravedad de las agresiones perpetradas y tomando en cuenta la densidad de población. Se evidencia así la recurrencia y los preocupantes niveles de normalidad a los que se ha llegado en lugares como Durango, Sinaloa, Guerrero, Michoacán y Quintana Roo.

Agresiones a la libertad de expresión

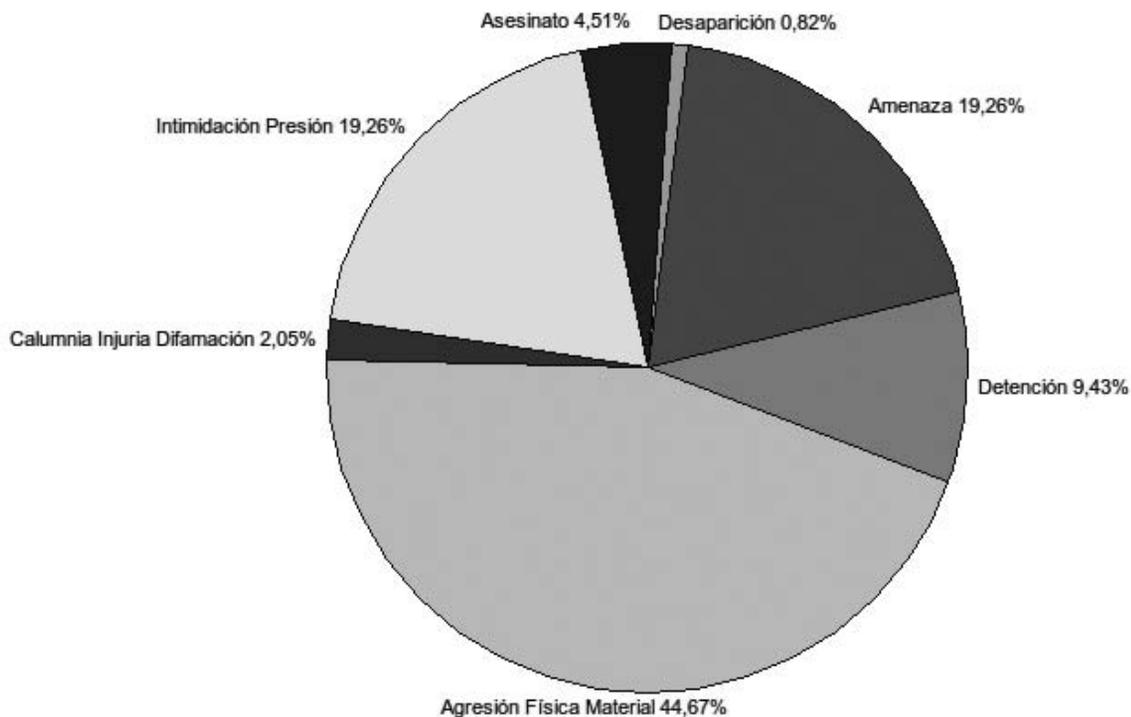
¿Qué es una violación a libertad de expresión de quienes ejercen la libertad de prensa?

Toda agresión física, psicológica o de cualquier otra índole, sin importar su origen, en contra de una persona debido a las opiniones o información que se ha publicado o planea publicar en un medio de comunicación.

El primer criterio de clasificación es el que identifica las violaciones a la libertad de expresión según el tipo de agresión, ya que ésta describe la gravedad y la vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima.

La gráfica muestra la distribución de las diferentes agresiones a la libertad de expresión y que se detallan a continuación.

Gráfica 2. Agresiones a la Libertad de Expresión



³ A partir de ahora, cuando hablemos de agresiones nos referiremos a las agresiones registradas y que han sido confirmadas por ARTICLE 19 y Cencos.

Asesinato

Asesinato. Acciones en las que el o la periodista o comunicador o comunicadora, editor, directivo o trabajador del medio de comunicación, es privado de la vida.

Este año se registraron 11 homicidios de periodistas⁴. A través de la documentación de los casos, la información apunta claramente a que en el 70% de estos los asesinatos están ligados directamente con el ejercicio de la libertad de expresión y su desempeño periodístico y aquellos en los que, a pesar de que se consideren diferentes hipótesis, no se puede descartar esa posibilidad. Es decir, contrario al principio fundamental de “presunción de inocencia” no se puede descalificar a priori el móvil del homicidio, éste solo se puede aclarar después de

que las autoridades encargadas de procurar justicia realicen una diligente y adecuada investigación.

Sin investigación, las descalificaciones por rumores o demás información inexacta es una seria falta al debido proceso.

Los periodistas asesinados cubrían la fuente policiaca en cuatro de los casos, mientras que tres de ellos trataban cuestiones políticas de ámbito local o estatal. Los cuatro casos restantes, de acuerdo a la información recabada, realizaban una cobertura general de la información.

	Nombre	Estado	Fecha	Periódico	Fuente
1	Jean Paul Ibarra Ramírez	Guerrero	13 de febrero	<i>El Correo</i>	Policiaca
2	Luis Daniel Méndez Hernández	Veracruz	22 de febrero	<i>La Poderosa</i>	General
3	Carlos Ortega Melo Samper	Durango	3 de mayo	<i>Tiempo de Durango</i>	Política local
4	Eliseo Barrón Hernández	Durango	26 de mayo	<i>La Opinión de Torreón</i>	Policiaca
5	Martín Javier Miranda Avilés	Michoacán	12 de julio	<i>Panorama y Agencia Quadratín</i>	General
6	Juan Daniel Martínez Gil	Guerrero	28 de julio	<i>W Radio y Radiorama Acapulco</i>	General
7	Norberto Miranda Madrid	Chihuahua	23 de septiembre	<i>Radio Visión Casas Grandes</i>	Política local
8	José Bladimir Antuna García	Durango	2 de noviembre	<i>Tiempo de Durango</i>	Policiaca
9	José Emilio Galindo Robles	Jalisco	25 de octubre	<i>Radio Universidad de Guadalajara en Ciudad Guzmán</i>	General/ Medioambiente
10	José Alberto Velázquez López	Quintana Roo	22 de diciembre	<i>Expresiones de Tulum</i>	Política local
11	José Luis Romero	Sinaloa	31 de diciembre	<i>Radio Sistema del Noroeste</i>	Policiaca

Desaparición

Desaparición. Son acciones que provocan que se desconozca el paradero de la o el periodista, comunicador o comunicadora, editor, directivo o trabajador del medio de comunicación sin dejar rastro o dejando evidencias de violencia.

⁴ Tras el asesinato de José Bladimir Antuna García, la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se dirigió nuevamente a las autoridades mexicanas para que “se implementen mecanismos adecuados para proteger a los periodistas en riesgo en todo el territorio y a que se adopten medidas efectivas para luchar contra la impunidad de los crímenes cometidos contra los periodistas”. Comunicado de prensa n° R79/09, Washington D.C., 5 de noviembre de 2009.

En 2008, la Misión Internacional de Documentación y Registro sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación documentó un total de ocho periodistas desaparecidos, sin que hasta ahora las autoridades hayan establecido las razones o circunstancias que motivaron estos hechos⁵.

El 11 de noviembre desapareció María Esther Aguilar Cansimbe en Zamora, Michoacán (suroeste). Reportera del *Diario de Zamora* y corresponsal de *Cambio de Michoacán*, Aguilar Cansimbe cubría la

fuerza policial y había escrito recientemente cinco notas que trataban de temas de narcotráfico y corrupción por parte de funcionarios públicos. Es la primera desaparición de una mujer periodista.

Por otro lado, el 30 de diciembre se reportó como desaparecido a José Luis Romero, reportero del noticiero *Línea Directa*, en Los Mochis, Sinaloa (norte), aunque su cadáver apareció el 16 de enero de 2010⁶. Fuentes oficiales han señalado que habría sido asesinado al día siguiente de su desaparición.

Calumnia, injuria y difamación

Calumnia, injuria y difamación. Acciones por medio de las cuales el o la periodista, comunicador o comunicadora, editor o directivo del medio de comunicación es o son acusados ante instancias judiciales por el contenido de una publicación o expresión en cualquier tipo de medio de comunicación con el fin de provocar la autocensura o desacreditar su contenido.

Se registraron cinco casos de acusaciones ante instancias judiciales por el contenido de una publicación. La revista *Contralínea* fue objeto de dos demandas más promovidas por el Grupo Z, grupo empresarial contratista de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). El motivo de las demandas fueron los contenidos de diversos trabajos periodísticos donde se denuncian las irregularidades en la asignación de contratos millonarios que involucran a PEMEX. Estas demandas se suman a las que fueron promovidas en su contra en 2008 ante tribunales de Jalisco (oeste) y el Distrito Federal (centro) y sobre las que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación⁷.

Otras dos demandas fueron interpuestas por candidatos de partidos políticos aspirantes a presidentes municipales durante los procesos electorales de julio de 2009. En San Miguel de Allende, Guanajuato (centro), el director del semanario *Ecós de San Miguel* fue demandado penalmente por difamación y

calumnia por la ahora alcaldesa Luz María Núñez. El motivo de la demanda fue una nota en la que se describe el contenido de dos vídeos que circulan en Internet sobre los candidatos a la alcaldía y sobre las reacciones de la población ante su difusión⁸. En esta misma línea se sitúa la demanda en contra de Ramón Alberto Garza, director general de la revista electrónica *Reporte Índigo*, con sede en Monterrey, Nuevo León (norte). En junio fue demandado ante el Ministerio Público por supuesta difamación y calumnia por Mauricio Fernández Garza, candidato del Partido Acción Nacional a la alcaldía de San Pedro Garza García⁹. El motivo de la demanda fue lo publicado en la revista sobre Fernández Garza y sus supuestos nexos con grupos del crimen organizado.

Este tipo de agresiones se vinculan al tema de la despenalización de los delitos por calumnia, injuria y difamación¹⁰ que se abordan más adelante, así como con el uso de la justicia como medio de coerción e intimidación a comunicadoras y comunicadores.

⁵ En Veracruz, el locutor de Radio MS-Noticias Jesús Mejía Lechuga desapareció el 10 de julio de 2003. En Sonora, el periodista Alfredo Jiménez Mota, del periódico *El Imparcial*, fue visto por última vez el 2 de abril de 2005. Rafael Ortiz Martínez, reportero del diario *Zócalo* y conductor de un noticiero radiofónico en Monclova, Coahuila, fue secuestrado el 8 de julio de 2006. Desde el 20 de noviembre de 2006 se desconoce el paradero de José Antonio García Apac, director de *Ecós de la Cuenca* de Tepaltepec, estado de Michoacán. Rodolfo Rincón Taracena, del periódico *Tabasco Hoy*, desapareció el 21 de enero de 2007. En Monterrey, Nuevo León, Gamaliel López Candanosa y Gerardo Paredes Pérez colaboradores de la televisora TV Azteca, fueron vistos por última vez el 10 de mayo de 2007. Por último, el reportero y fotógrafo de *La Opinión* de Apatzingán de Michoacán, Mauricio Estrada Zamora, desapareció el 12 de febrero de 2008.

⁶ Este caso está registrado como desaparición y asesinato, ya que se produce una doble agresión. Mientras se desconoce su paradero se da un tipo de agresión que tiene consecuencias específicas para los procedimientos de investigación judicial. El asesinato en sí constituye la segunda agresión.

⁷ Recomendación 57/2009 de la CNDH: "las diversas demandas promovidas por particulares y empresas ligadas a un mismo grupo empresarial y aceptadas por distintas instancias judiciales, aunado a las irregularidades administrativas detectadas, pueden constituir un medio indirecto para coartar la libertad de expresión como consecuencia del trabajo periodístico de los quejosos". El poder Judicial de Jalisco aceptó posteriormente esta recomendación y se comprometió a tomar medidas para frenar el acoso judicial a comunicadores y comunicadoras (*Contralínea*, 8 de noviembre de 2009).

⁸ Cencos, *Alerta-LE: Denuncia penal, método recurrente para coartar la libertad de expresión en Guanajuato*, 26 de junio de 2009.

⁹ Cencos, *Alerta-LE: Denuncian por difamación y calumnia a Reporte Índigo y su director Ramón Alberto Garza*, 19 de junio de 2009.

¹⁰ Principio número 11 de la *Declaración de principios sobre libertad de expresión*: Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

Amenazas

Amenazas. Acciones mediante las cuales se emite un mensaje, que puede ser verbal, escrito u otro, directo o indirecto, al o la periodista, comunicador, comunicadora, editor, directivo o medio de comunicación con el objetivo de provocar la autocensura o censura directa o indirecta.

Casi una quinta parte de las agresiones corresponden a amenazas. Algunos de los 47 casos han llegado a tener proyección internacional, como el de la periodista Lydia Cacho¹¹. Sin embargo, la gran mayoría no trascienden a la opinión pública y algunos ni siquiera son ventilados o atendidos al interior de las redacciones. Más de la mitad se atribuyen a funcionarios del ámbito municipal y estatal. En algunos casos las amenazas consiguen su objetivo de inhibir el trabajo periodístico, al punto de que existen casos en donde el periodista ha tenido que abandonar el país¹².

El motivo principal (alrededor de 70%) de las amenazas suelen ser los contenidos publicados. Las fuentes más comunes que cubren las personas amenazadas son la de política local y policiaca, aunque se incrementan las presiones a periodistas que cubren, por ejemplo, temas medioambientales¹³. Este es uno de los aspectos que vincula la labor

periodística con la de la defensa de los derechos humanos. Los y las defensoras son uno de los grupos de riesgo en México cuya vulnerabilidad ha aumentado en 2009 también por el ejercicio de su libertad de expresión¹⁴.

Al registrar las agresiones se detecta que también las agresiones físicas y materiales o detenciones vienen acompañadas de amenazas. Las amenazas no siempre son denunciadas públicamente o se denuncian posteriormente, cuando las víctimas han sido objeto de una agresión más grave. Un análisis continuo del contexto y de la situación de seguridad puede ayudar a prevenir males mayores y a implementar los mecanismos adecuados para la protección de los periodistas. Este año uno de los casos extremos fue el de José Bladimir Antuna García, quien denunció haber sido víctima de amenazas meses antes de ser asesinado en el estado de Durango (norte).

Detenciones

Detenciones. Acciones en las que el o la periodista, comunicador o comunicadora, editor, directivo o trabajador del medio de comunicación es privado de su libertad por su ejercicio periodístico, desarrollado o publicado o que está por ser publicado. Es decir es detenido con motivo del ejercicio de su profesión.

En el caso de las detenciones, una muestra de lo que sucede a nivel local fue el caso de Simón Tiburcio Chávez, detenido arbitrariamente, retenido, incomunicado durante 20 horas y acusado posteriormente de los delitos de difamación y calumnia. Eso como parte de acciones intimidatorias para castigar la publicación de una caricatura del Presidente Municipal de Alvarado, Veracruz (Golfo) y difundida en el diario

*Nuevo Amanecer*¹⁵. En otro caso, en la ciudad de Chihuahua (Norte), dos periodistas fueron detenidos arbitrariamente por policías municipales para impedir que se publicaran fotografías en las que se les mostraba como responsables de arrestar y agredir a varias personas con uso desproporcionado de la fuerza¹⁶.

De las 23 detenciones, cinco detenciones fueron

¹¹ ARTICLE 19, *ARTICLE 19 Expresa preocupación por la integridad física de Lydia Cacho*, 26 de mayo de 2009.

¹² Por ejemplo los casos de Ricardo Chávez Aldana y Emilio Gutiérrez Soto en 2009 y los de Horacio Nájera y Jorge Luis Aguirre en 2008. Reporteros Sin Fronteras, *Un periodista cruza la frontera norte bajo amenazas: autoridades migratorias de Estados Unidos deben protegerle*, 10 de diciembre de 2009 [<http://www.rsf.org/Un-periodista-cruza-la-frontera.html>].

¹³ Uno de los casos fue el de la difusión de la problemática en torno a la construcción de la presa hidroeléctrica de El Zapotillo, en Jalisco. Article19 y Cencos, *Alerta LE: Amenazas e intimidación a periodista en Jalisco*, 25 de marzo de 2009.

¹⁴ Al respecto, se puede consultar el informe sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en México elaborado en 2009 por la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos: *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo* [<http://www.hchr.org.mx/documentos%5Cinformes%5Cinformepdf.pdf>].

¹⁵ ARTICLE 19, *Cuatro policías violentan el derecho a la libertad de expresión del periodista Simón Tiburcio Chávez*, 3 de noviembre de 2009.

¹⁶ ARTICLE 19 y Cencos, *Policías municipales de Chihuahua detienen arbitrariamente a reporteros gráficos*, 18 de junio de 2009.

cometidas presuntamente por elementos del ejército, como muestra el ejemplo de Monclova, Coahuila (norte), donde militares privaron de la libertad e incomunicaron a cuatro periodistas durante casi 16 horas cuando los comunicadores se dirigían a

cubrir un operativo militar¹⁷. Sin embargo, 18 de ellas fueron cometidas presuntamente por policías municipales y estatales, lo que sitúa el problema de éstas agresiones en los abusos y arbitrariedad que cometen policías y funcionarios del ámbito local.

Intimidación y presión

Intimidación y presión. Acciones por las cuales se busca influenciar en el trabajo, sentido editorial o línea informativa del o la periodista, comunicador o comunicadora, editor, directivo o trabajador del medio de comunicación.

El total registrado como actos de intimidación y presión es de 47 agresiones. Destaca de forma paradójica que al menos tres casos se hayan dado al interior de las universidades, donde académicos fueron presionados por manifestar públicamente su desacuerdo con las formas de gobierno¹⁸.

Es difícil discernir los asuntos laborales de los despidos injustificados motivados por una presión externa de autoridades o actores estatales, sin embargo, sí se han detectado despidos en medios públicos¹⁹.

Por otra parte, desde las instancias encargadas de procurar justicia, se han registrado intimidaciones y acoso hacia periodistas para obligarlos a declarar en relación a artículos publicados, como el caso de Juan

Angulo Osorio, director del diario *El Sur* en Guerrero²⁰.

Los actos incluidos en la categoría de intimidación y presión van desde los despidos injustificados, impedimentos informativos como la entrada en eventos públicos a algunos medios o diferentes tipos de presiones económicas²¹.

Son formas sutiles de inhibir el trabajo periodístico, que no llegan a amenazas o denuncias por calumnia o difamación. Otra forma de intimidación presión es la que refiere a la discrecionalidad con la que algunas entidades gubernamentales otorgan publicidad a los medios de comunicación, es una de las formas de presión económica²². En su mayoría son consideradas como agresiones de carácter indirecto a la libertad de expresión.

Agresión física o material

Agresión física o material. Acciones mediante las cuales el o la periodista recibe alguna afectación corporal visible. También se incluyen las afectaciones a su equipo de trabajo o instalaciones de los medios de comunicación.

¹⁷ En la recomendación 052/2009 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dirigida a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se acredita que “se vulneraron los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al trato digno, a la integridad y seguridad personales, así como a la libertad de expresión de los reporteros agraviados, por actos consistentes en una detención arbitraria, retención indebida y trato cruel e inhumano” [http://www.cndh.org.mx/recomen/2009/052.html].

¹⁸ Asociación Mexicana del Derecho a la Información, *Preocupante la censura en la Universidad Autónoma de Sinaloa: Amedi*, 28 de mayo de 2009.

¹⁹ ARTÍCULO 19 y Cencos, *Periodista es despedida de Radio Zacatecas*, 8 de mayo de 2009.

²⁰ “Juan Angulo: ‘En Guerrero, matan; temo por mi seguridad’”, *Emeequis*, 11 de enero de 2010.

²¹ Principio 13 de la *Declaración de principios sobre libertad de expresión*. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

²² La CNDH se pronunció este año respecto a dos casos donde documentó que se había reducido la publicidad oficial como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión ya que es utilizada para premiar o castiga al medio en función de los contenidos publicados (recomendaciones 57/2009 referentes al caso de *Contralinea* y 60/2009 al de los diarios *A.M.* y *Al Día* de Guanajuato).

Un total de 109 agresiones fueron catalogadas como físicas o materiales. Más de la mitad fueron en contra de reporteros y reporteras durante el ejercicio de su labor. El grado de la agresión varía, pero algunos ejemplos muestran hasta dónde pueden llegar los impedimentos informativos. El 8 de agosto en Culiacán, Sinaloa (norte) elementos del Ejército desplegados en el marco de uno de los operativos contra el crimen organizado, agredieron física y materialmente a reporteros de varios medios. Los militares se molestaron cuando el grupo de reporteros comenzó a fotografiar y filmar a tres jóvenes que presentaban golpes diversos producidos por los soldados. Los reporteros fueron empujados e intentaron despojarlos de sus cámaras mientras un helicóptero Bell 212, sobrevolaba a menos de tres metros de sus cabezas²³.

La gravedad de las agresiones físicas producidas fue objeto de denuncia pública en varios casos. En Oaxaca (sur) el caricaturista Mario Robles, del diario Noticias, fue gravemente golpeado y amenazado por integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI)²⁴. Oaxaca es, además, uno de los estados donde más se han denunciado las agresiones e intimidaciones por expresar la opinión o afiliación política.

Las agresiones físicas van desde empujones y golpes hasta disparos con armas de fuego. Un patrón recurrente en contra de reporteros y reporteras es que el material de trabajo, como las cámaras fotográficas, es incautado o dañado y se les extrae la información. En el caso de las agresiones físicas y materiales contra los medios estas incluyen, como se detalla más adelante, atentados a las instalaciones con explosivos o allanamientos.

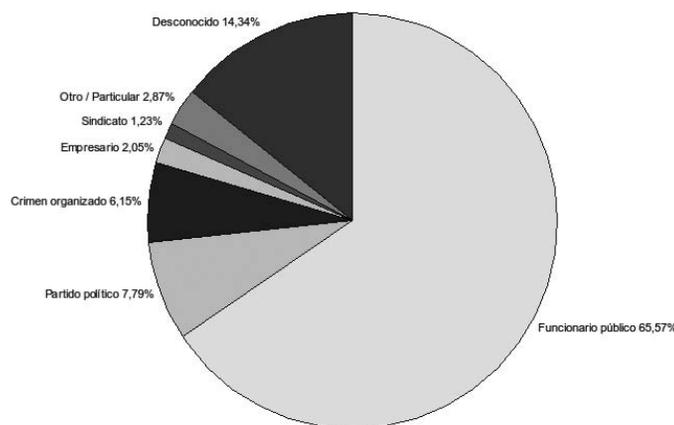
Presuntos responsables

El segundo enfoque es la ubicación de los presuntos responsables en las agresiones a la libertad de expresión y prensa en México. El gobierno mexicano ha insistido en diversas ocasiones en la opinión pública e incluidos foros internacionales, que una de las mayores amenazas que enfrenta México en materia de derechos humanos, y en particular en materia de libertad de expresión, proviene del crimen organizado²⁵. Sin embargo, del universo de

los casos registrados, a pesar de que en un 14.34% no se logró determinar la autoría, sólo un 6.15% de las agresiones se imputan a actores del crimen organizado, que si bien esta cifra no niega la gravedad de su participación, sí coloca elementos para una reflexión del problema desde otro enfoque.

Llama la atención que en el universo de las agresiones registradas, los presuntos responsables son en un 65.57% funcionarios públicos.

Gráfica 3. Clasificación según presunto responsable



²³ Juan Manuel Mejía Domínguez, "Periodistas a dos fuegos", *Centro Independiente de Noticias*, 9 de septiembre de 2009.

²⁴ La caricatura es considerada como un medio útil e ingenioso para expresar opiniones, fundamentalmente de índole política.

²⁵ "El crimen organizado ha segado vidas de ciudadanos, periodistas, fiscales, policías, e integrantes de las Fuerzas Armadas. Los secuestros, la extorsión y la violencia con la que actúan las bandas delictivas, así como la corrupción con la que erosionan a las instituciones, atentan contra los derechos de los mexicanos. Es en este sentido que una grave amenaza a los derechos humanos en México proviene del crimen organizado." Intervención del Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, ONU en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). Ginebra, Suiza, 10 de febrero de 2009 [http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=salaprensa&articulo=1387&pref=6&cat=3]

En este sentido, cabe resaltar que aunque el crimen organizado aparezca como una categoría específica, no se puede considerar como un actor totalmente fuera de la responsabilidad del Estado. El análisis detallado de diferentes casos –por ejemplo en los estados de Chihuahua y Sinaloa– nos lleva a suponer que los grupos criminales han infiltrado las estructuras del Estado en diversos casos y actúan en colusión o amparados por los poderes públicos. De cualquier forma, el Estado no puede eludir su responsabilidad frente a estos casos, ya que es el encargado de investigar y sancionar a los responsables de estas agresiones.

El 7.79% de los presuntos responsables corresponden a la categoría de partidos políticos, que hace referencia a aquellas personas que son identificadas como militantes o simpatizantes de algún partido político pero no son funcionarios ni ocupan ningún cargo de elección pública. La gran mayoría de estas agresiones tuvieron lugar en los primeros seis meses del año y estuvieron relacionadas con diferentes procesos electorales que se dieron a mediados de 2009²⁶.

En lo que se refiere a la presunta responsabilidad del empresariado, se han registrado casos como ame-

nazas de un integrante de una cámara empresarial estatal contra un reportero o las acciones que, en el caso *Contralínea*, se han podido vincular directamente con el *Grupo Z*²⁷.

Por otra parte, los sindicatos aparecen como presuntos agresores en dos casos que están estrechamente ligados al tema de la libertad sindical. En Tabasco, periodistas fueron agredidos por el líder de la sección 50 y otros integrantes del sindicato de PEMEX durante la elección de la dirigencia en el mes de octubre²⁸. Otro caso se vincula a las amenazas directas de muerte por denunciar la opacidad en procesos electorales en los que no se reconoce el triunfo de sindicatos independientes y se protege a los sindicatos corporativos.

Sin embargo, en algunos casos, las agresiones corresponden a sujetos particulares y no pueden imputarse a ninguna estructura gubernamental o institución, como los de agresiones por participantes durante una manifestación, particulares, exfuncionarios públicos o un caso donde estuvo implicado un agente de migración de Estados Unidos. Lo común en esta radiografía es la diversidad de actores económicos y políticos responsables de agredir el ejercicio de la libertad de expresión.

La presunta responsabilidad de los funcionarios públicos

De las agresiones cometidas presuntamente por funcionarios públicos, el 59.38% de las agresiones corresponden a fuerzas de seguridad del Estado, tanto civiles como militares.

Al desglosar la categoría de funcionarios públicos se obtienen cifras significativas. Por un lado, el 40.63% de las agresiones corresponden a funcionarios y cargos de elección popular mientras que el 59.38% fueron cometidas por las fuerzas de seguridad del

Estado (incluyendo al Ejército, las policías federales, estatales y municipales, tanto preventivas como ministeriales, y corporaciones de seguridad privada contratadas por entidades gubernamentales).

²⁶ Este año hubo elecciones federales a la Cámara de Diputados, elecciones a Gobernador en 6 estados y varios procesos electorales a nivel municipal en toda la república.

²⁷ ARTÍCULO 19 y Cencos, *Representantes del Grupo Zeta intentaron ingresar a las instalaciones de la revista Contralínea*, 11 de febrero de 2009.

²⁸ Las agresiones afectaron también a los integrantes de una misión conformada por diferentes organizaciones de derechos humanos y sindicatos independientes que intentó observar un proceso marcada por irregularidades y falta de transparencia. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Sistema de información diaria en derechos humanos, Sididh*, número 60, época 1.0, Ciudad de México, 23 de octubre de 2009.

Responsabilidad según ámbito de gobierno		
Funcionario Público	Número	Porcentaje
Funcionarios Federales	5	
Policías Federales	14	
Secretaría de la Defensa Nacional (Ejército)	26	
Total Federal	45	28.13%
Funcionarios Estatales	25	
Policías Estatales	33	
Total Estatal	58	36.25%
Funcionario Municipal	35	
Policías Municipales	22	
Total Municipal	57	35.63%
Total	160	100.00%

Se puede constatar que la problemática se ubica en los ámbitos estatal y municipal. Y lo que refiere a las agresiones de funcionarios federales se concentran en un 88.89% entre corporaciones po-

liciales y militares, las cuales se vinculan a diversos operativos de seguridad pública desplegados en el país, incluyendo los relacionados con la política de combate al narcotráfico y crimen organizado.

Sujeto agredido

Periodista. Es aquella persona, nacional o extranjera, que dedica parte de su tiempo a recabar, generar, difundir o proveer información ya sea como profesión, empleado o independiente, de un medio masivo o local, al igual que de un medio comercial, comunitario o alternativo, a través de un canal de comunicación que puede ser impreso, radiofónico, digital o de imagen.

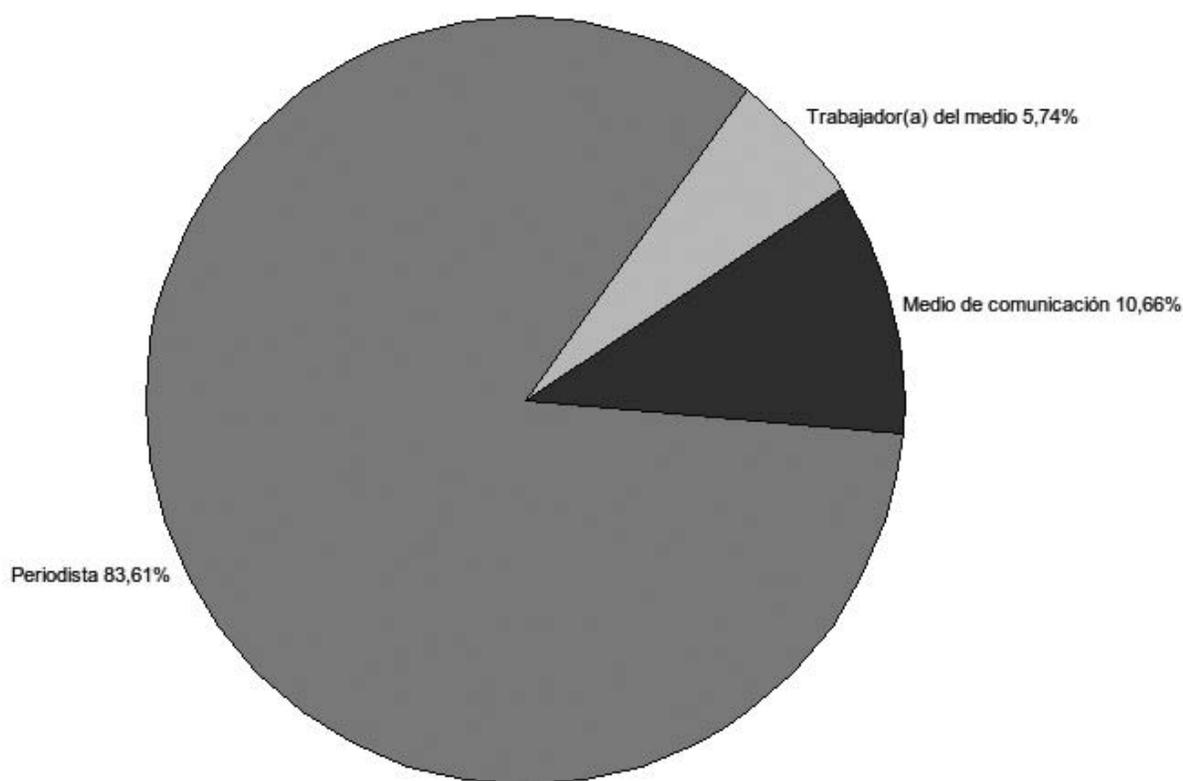
Medio de comunicación. Canal destinado a la información pública, puede ser impreso, de telecomunicación, digital o de imagen, público, privado, alternativo o comunitario.

Trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación. Toda persona, grupo de personas o empresas que pertenezcan a la estructura administrativa de un medio de comunicación que lleven a cabo actividades y/o que brinden un servicio dentro del proceso de la comunicación y difusión de información.

La tercera línea de análisis se centra en el perfil de los sujetos que reciben las agresiones y su desempeño. Si bien en su mayoría son periodistas (83.61%), también se registran acciones en contra de los medios y sus trabajadores y trabajadoras (5.74%). Destaca que las mujeres representan un 25.23%

de las personas agredidas, entre trabajadores, trabajadoras y periodistas, en donde el proceso de registro y documentación han permitido detectar patrones diferenciados de violencia de acuerdo al género de la víctima.

Gráfica 4. Sujeto agredido.



De las agresiones contra medios de comunicación sobresalen los atentados en contra de sus instalaciones con artefactos explosivos, como el caso del periódico Riodoce en Sinaloa (norte), a El Siglo de Torreón en Coahuila (norte) y a Televisa Monterrey en Nuevo León (norte)²⁹. También casos como el del semanario de Baja California (norte) Balún Canán, cuando policías estatales y municipales allanaron sus oficinas en dos ocasiones sin orden judicial y agredieron a los reporteros amenazándolos de muerte³⁰.

Las agresiones a los y las trabajadoras de medios de comunicación son consideradas como agresiones indirectas a los medios, es por ello que se registran como agresiones a la libertad de expresión. Casos en Oaxaca, Chiapas o Veracruz (sur-sureste) corresponden a voceadores agredidos, algunos de

gravedad, cuando distribuían los diarios. Se pudo documentar que la agresión fue motivada por los contenidos publicados.

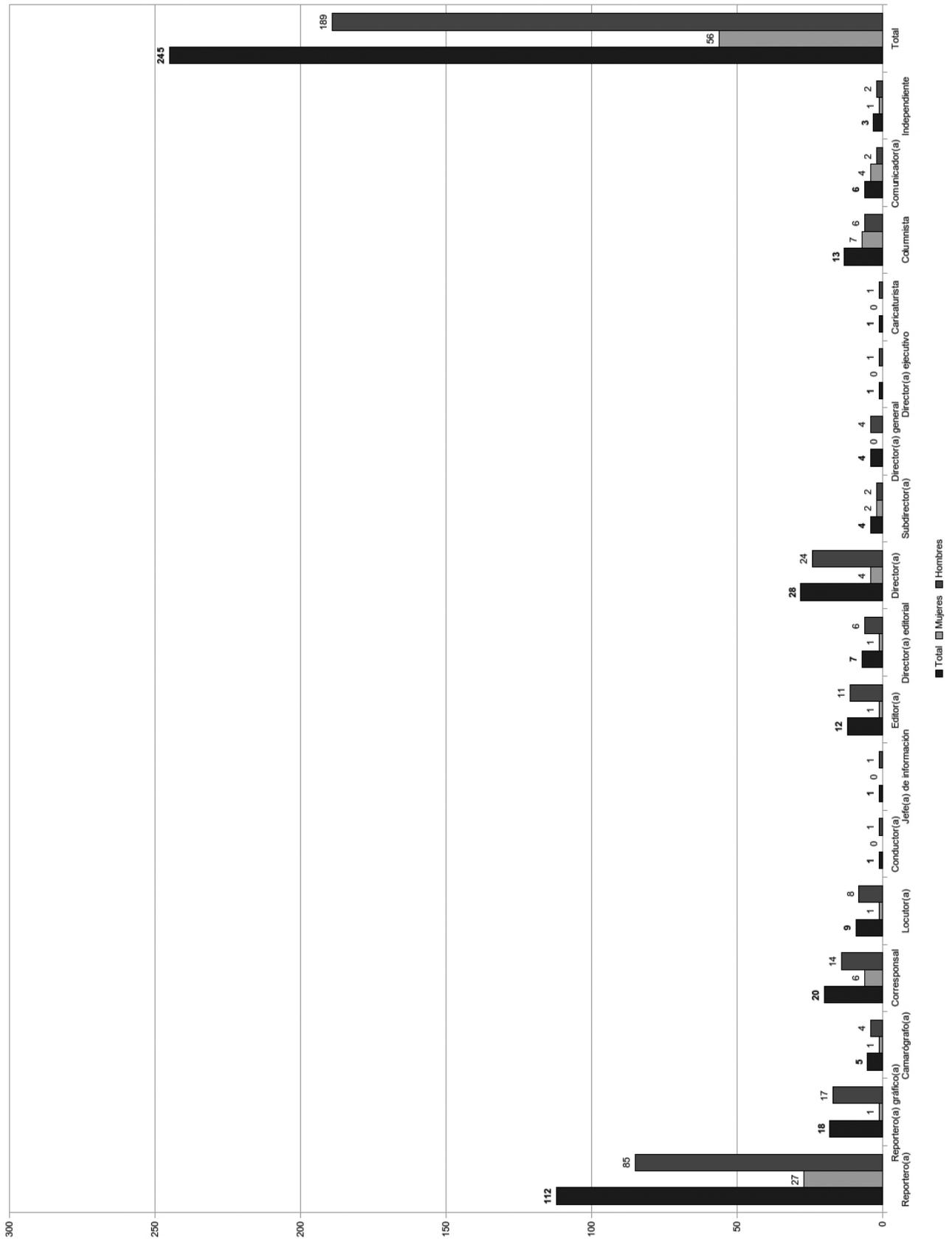
Desglosando la categoría de periodistas observamos que, en conjunto, los más vulnerables son mujeres y hombres reporteros, corresponsales, camarógrafos y reporteros gráficos, encargados de buscar y cubrir las noticias donde se producen. Hay que tener en cuenta que la gráfica no refleja otras variables como el tamaño del medio o el ámbito de cobertura para entender también por qué algunos cargos directivos son agredidos³¹. Durante 2009 la cobertura de asuntos de corrupción a nivel local, así como los operativos policiales y de combate al crimen organizado en las diferentes regiones, pueden ser identificadas como actividades de alto riesgo.

²⁹ ARTICLE 19 y Cencos, *Alerta-LE: Atentado con explosivos contra instalaciones de periódico, el cuarto en menos de 12 meses*, 10 de septiembre de 2009.

³⁰ ARTICLE 19 y Cencos, *Alerta-LE: Preocupación por la Seguridad de Colaboradores del Semanario Balún Canán de Tijuana*, 5 de febrero de 2009.

³¹ La clasificación se hace respetando las denominaciones y cargos de cada medio de comunicación. En los medios grandes las responsabilidades están más repartidas mientras que en los pequeños, sobretodo algunos de ámbito local, el editor o reportero puede ser la misma persona que se encarga de distribuir o vocear el periódico. Conductor hace referencia al periodista que presenta un programa de televisión y locutor a uno radiofónico.

Gráfica 5. Clasificación según cargo o función del periodista.

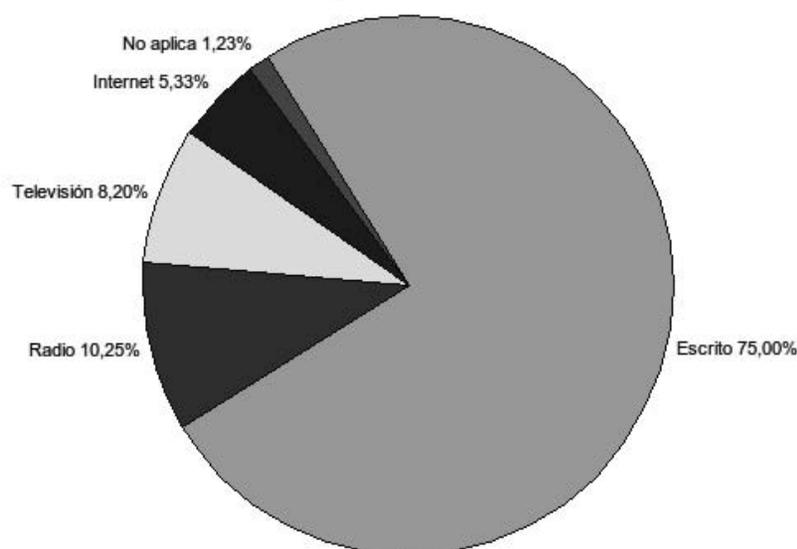


Tipo de medio de comunicación y cobertura

La clasificación según el tipo de medio de comunicación³² nos muestra que siguen siendo los medios escritos los más agredidos, con un 75%. Dentro de la categoría de radios destacan 7 agresiones a radios de carácter comunitario. Estas radios enfrentan una serie de vulnerabilidades y riesgos particulares ya que la mayoría operan sin permiso y no existe una legislación adecuada que reconozca³³ la importante

labor que realizan. Se registraron agresiones contra Radio Eiampiti³⁴, en Michoacán (suroeste) y Radio Ñomndaa³⁵, en Guerrero (Sur). En el caso de Radio Uékakua, Michoacán, no sólo se trató del uso desproporcionado de la fuerza para dismantelar la radio, con amenazas y agresiones a sus integrantes, sino del inicio de acciones penales en contra de una de las comunicadoras³⁶.

Gráfica 6. Tipo de medio



La cobertura del medio resulta un factor clave para entender también su vulnerabilidad. La mayoría de los medios de comunicación registrados en el monitoreo tienen cobertura local, estatal o regional³⁷ (78,05%). Este elemento refuerza la idea que las mayores dificultades para el ejercicio periodístico se sitúan en los estados y municipios. Si lo relacionamos con la falta de investigaciones y el

alto nivel de impunidad de los casos denunciados, obtenemos elementos que apoyan las tesis sobre la necesidad de federalizar las agresiones a la libertad de expresión que se desarrollan más adelante. Las denuncias, o bien no se llevan a cabo ante el temor de nuevas agresiones, o no tienen posibilidades de avanzar por las relaciones que se tejen entre autoridades y responsables.

³² En esta clasificación, la categoría Internet hace referencia sólo a aquellos medios que emiten o publican exclusivamente a través de la red (blogs, portales de comunicación, radio, etc.), aun sabiendo que muchos medios utilizan diversos soportes para la difusión.

³³ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reiterado la importancia de las radios comunitarias como medios que aseguran la pluralidad informativa y responden a las necesidades crecientes de "mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, [y] de difusión de información". La CIDH considera que "resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos". CIDH, *Informe anual de la relatoría para la libertad de expresión*, Washington D.C., 2002 [www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&IID=2].

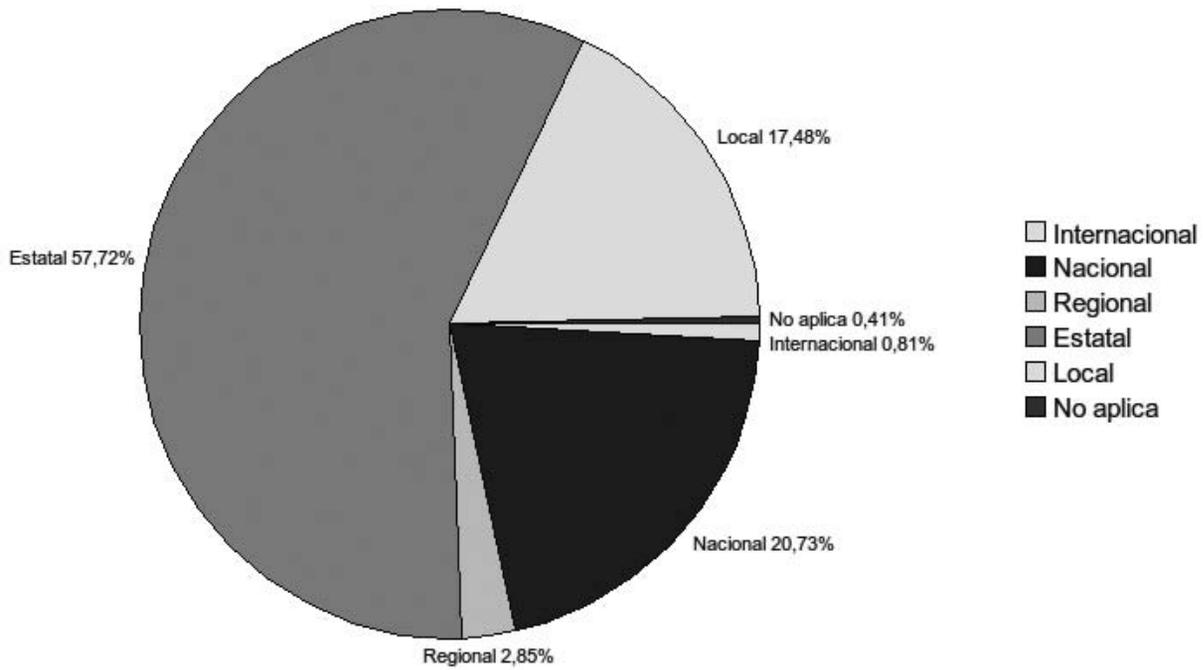
³⁴ Cencos, *Desmantelan radio comunitaria en Michoacán*, pese a contar con oficio presidencial, 30 de enero de 2009.

³⁵ ARTICLE 19 y Cencos, *Alerta-LE: Integrante de Radio Ñomndaa es acusado de privación ilegal de la libertad*, 18 de noviembre de 2009.

³⁶ Asociación Mundial de Radios Comunitarias, *Gobierno federal intenta encarcelar a mujer purépecha que ejerce su libertad de expresión*, 28 de agosto de 2009.

³⁷ Al hablar de cobertura regional se hace referencia a medios que cubren varios estados o parte de ellos.

Gráfica 7. Cobertura del medio de comunicación



Por último, los casos registrados señalan que en un 43.62% las agresiones fueron motivadas por los contenidos publicados y difundidos. Son los casos de amenazas o agresiones físicas en que se evidenciaba que un contenido determinado afectaba los intereses de los presuntos agresores. Pero el riesgo que corren las y los periodistas y trabajadores de los medios, así como los propios medios de comunicación, tiene que ver también con su función o labor en la sociedad.

En un 53.91% los y las periodistas, trabajadores y medios de comunicación son agredidos mientras desarrollan tareas de recopilación de información o difusión, lo cual ubica la vulnerabilidad de su labor profesional. Así las agresiones no sólo violan derechos individuales, sino que atentan contra el derecho de una sociedad a recibir información veraz, oportuna, plural y equilibrada.

I.2 Geografía y métodos de censura

En el *Informe Mundial sobre Libertad de Expresión* elaborado por ARTICLE 19 en el año 1988, el escritor inglés Michael Scammell describe la naturaleza de la censura como un fenómeno multifacético: “(...) cómplice del poder, sin el cual sería inconcebible. Es el instrumento que asiste en la obtención, preservación o continuidad de alguien en el poder, ya sea ejercida de manera individual, institucional o a través del Estado en su conjunto. Es la extensión del poder físico en el ámbito de la mente y del espíritu...”³⁸.

En términos jurídicos la censura puede ser definida como la violación al Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o al Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es decir, la interferencia directa o indirecta en el libre flujo de ideas, información y opiniones. Los distintos intereses de actores públicos o privados son “afectados” mediante el debate y la denuncia pública, a través de cualquier medio de comunicación, y es ahí precisamente en donde recae el potencial de empoderamiento de la ciudadanía para cualquier democracia. Por eso, la censura es inaceptable *per*

se, pero cuando es perpetrada por funcionarios públicos produce un efecto *pluriofensivo* al implicar la conculcación tanto de la obligación de promover como la de proteger la libertad de expresión.

Prácticamente en todas las entidades federativas existen casos de agresiones en contra de periodistas, comunicadores y comunicadoras. La prevalencia de agentes estatales como perpetradores de presuntas violaciones a la libertad de expresión es sin duda un rasgo distintivo del año 2009, como lo indican las cifras expuestas en el apartado anterior. A lo largo del año se configuró un escenario en donde la violencia y la subsecuente impunidad propiciaron escasez de información confiable y oportuna, generando un clima de desinformación e incertidumbre y, por lo tanto, las condiciones para la censura. ARTICLE 19 y Cencos han recogido testimonios de periodistas y editores que dan cuenta de los intentos tanto de actores estatales como no estatales de manipular, ya sea para minimizar o magnificar una noticia en particular, así como el clima de violencia generalizada abona a la decisión de algunos medios y periodistas de no publicar determinada información.

La violencia en contra de la prensa: elementos cuantitativos y cualitativos

Del universo de agresiones y ataques registrados durante 2009 podemos observar cómo están distribuidas en todo el país. Sin embargo, el número de agresiones no está directamente relacionado con el grado de violencia.

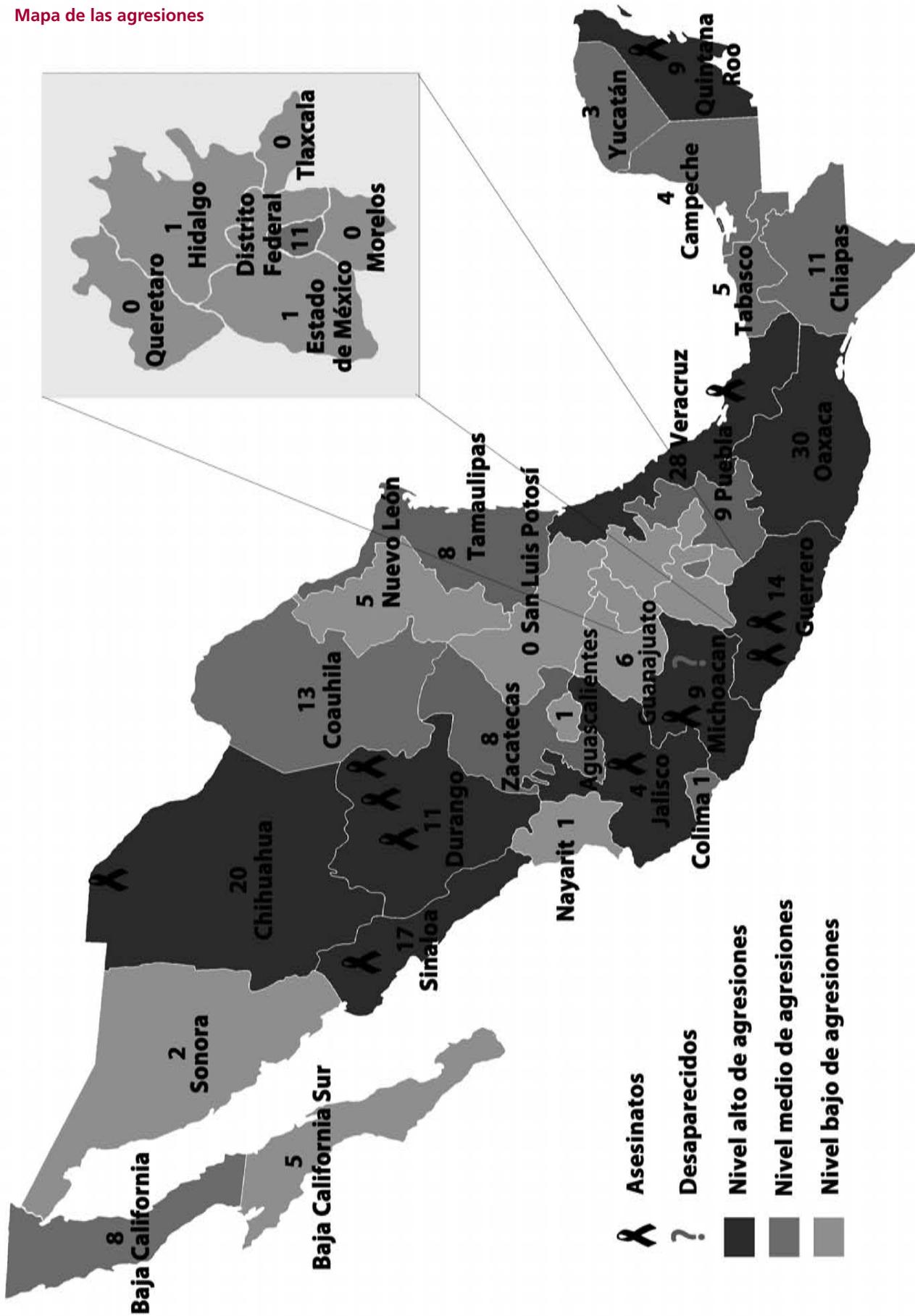
Con el objetivo de incorporar una ponderación cualitativa, el presente análisis se basa también en un indicador que relaciona el número de asesinatos y desapariciones con la densidad de población en cada entidad federativa.

Población de la entidad federativa / 100,00 habitantes

Número de asesinatos y/o desapariciones

³⁸ Michael Scammell, “Censorship and its History – A personal View” en 1988 ARTICLE 19 World Report, p. 5.

Mapa de las agresiones



De este modo se puede comparar la violencia contra la libertad de expresión por medio de las agresiones que sufren las y los periodistas en algunos estados para evidenciar el efecto potencial que esto conlleva para el ejercicio del derecho de la sociedad a ser informada; cada agresión particular produce un efec-

to directo en el ejercicio del derecho a libertad de expresión de la sociedad en su conjunto.

Bajo esta premisa, la situación especialmente adversa que enfrenta el ejercicio periodístico en entidades federativas queda visibilizada más allá del número total de agresiones registradas:

No.	Estado	Agresiones	Homicidios	Desapariciones	Población	Número de homicidios y/o desapariciones por cada 100,000 habitantes	Número de agresiones por cada 100,000 habitantes
1	Durango	11	3	0	1,509,117	5.03	1.372
2	Quintana Roo	9	1	0	1,135,309	11.35	1.261
3	Sinaloa	17	1	1	2,608,442	13.04	1.534
4	Guerrero	14	2	0	3,115,202	15.58	1.947
5	Michoacán	9	1	1	3,966,073	19.83	4.407
6	Chihuahua	20	1	0	3,241,444	32.41	1.621
7	Jalisco	4	1	0	6,752,113	67.52	33.761
8	Veracruz	28	1	0	7,110,214	71.1	2.452
9	Oaxaca**	30	0	0	3,506,821	0	1.169

* El orden en el que aparecen los estados en esta tabla se realiza en base al número de asesinatos y desapariciones por cada 100,000 habitantes.

** El estado de Oaxaca, aunque no registra ningún homicidio o desaparición donde se registra el mayor número de agresiones por cada 100,000 habitantes.

Durango: Actores no estatales

Durango (norte) es un punto estratégico para la actividad de grupos del crimen organizado. Su situación geográfica permite el trasiego de drogas rumbo a los Estados Unidos. La Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), coloca a esta entidad federativa como una de las más inseguras del país al ocupar en 2009 el segundo lugar con el mayor número de asesinatos relacionados con el crimen organizado. Tan sólo en la Comarca Lagunera, región compuesta por zonas de Durango y Coahuila, el número de homicidios se triplicó al registrarse 301 asesinatos en 2009, mientras que en 2008 la cifra era de 99. La mayoría de estos crímenes se cometió en el municipio de Gómez Palacio.

El estado donde se produjo mayor violencia en contra de periodistas fue Durango, en donde fueron registrados el mayor número de homicidios de periodistas: Carlos Ortega Samper (3 de mayo), Eliseo Barrón Hernández (26 de mayo) y José Bladimir Antuna García (2 de noviembre). De estos tres asesinatos solo en el caso de Barrón Hernández, los presuntos responsables materiales del asesinato fueron detenidos³⁹. Esto contrasta con los otros dos casos, en donde las investigaciones no han tenido resultados claros, y sí han generado una campaña de estigmatización y difamación de las víctimas.

En 2009 se registraron un total de 11 agresiones en contra de periodistas y comunicadores en Durango. De acuerdo con los testimonios e información

³⁹ El 11 de junio de 2009, mediante un operativo llevado a cabo por el Ejército Mexicano. El Siglo de Torreón, 21 de julio 2009.

adicional recabada durante el proceso de documentación, en cinco casos se presume la autoría de algún grupo del crimen organizado, en dos la participación directa de funcionarios públicos estatales y en uno se presume de un partido político. Cabe destacar que en tres casos fue imposible detectar el origen de la agresión debido a la decisión de las fuentes consultadas que prefirieron reservar su testimonio,

lo cual sugiere el alto nivel de miedo y censura que impera en el gremio periodístico.

A lo largo del año, el equipo de registro y documentación de ARTICLE 19 y Cencos pudo advertir la existencia de un número no determinado de casos de amenazas en contra de periodistas, en donde las víctimas han decidido no denunciar ante las autoridades o públicamente.

Sinaloa: Cobertura periodística en medio de la incertidumbre

Sinaloa es ubicado como el lugar nacimiento de varios líderes de grupos del crimen organizado, por lo que la sociedad ha padecido la existencia y actuaciones de este tipo de grupos desde hace varias décadas. Sin embargo, durante los últimos años y en especial a partir de la puesta en marcha en mayo de 2008 del operativo conjunto *Culiacán-Navolato*, la violencia ha aumentado en el estado. De acuerdo con el monitoreo del *Milenio Diario*, en 2009 tuvieron lugar 814 homicidios cifra menor a las 945 de 2008, pero mayor a las 476 de 2007.

De acuerdo con el proceso de registro y documentación, en 2009 tuvieron lugar un total de 17 agresiones, de las cuales en nueve casos se pudo comprobar la participación directa de efectivos militares; mientras que existen elementos para suponer la participación de autoridades estatales en tres casos, y en uno la participación de autoridades municipales. Resulta sumamente preocupante el porcentaje de agresiones que ostenta como instancia gubernamental la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ya que pone en evidencia los mismos elementos señalados en el pa-

trón de violencia en Chihuahua, como se señala mas adelante.

Durante 2009, ARTICLE 19 y Cencos recabaron testimonios de periodistas, comunicadoras y comunicadores que dan cuenta del grado de incertidumbre en el que se ejerce el periodismo. Medios locales impresos se vieron en la necesidad de restringir los espacios de reflexión y análisis en sus sitios web ante las constantes amenazas e intimidación. Reporteros y reporteras de diversos medios han cambiado la estrategia de cobertura al empezar a trabajar en equipo como medida de protección, ante los riesgos permanentes como en el caso de la cobertura del operativo *Culiacán-Navolato*.

El año que se analiza finalizó con la noticia del secuestro el 30 de diciembre de José Luis Romero, corresponsal en Los Mochis, del programa radiofónico *Línea Directa*. Su cuerpo fue descubierto el pasado 16 de enero del presente año. En los días previos a su secuestro, Romero se encontraba de vacaciones, no obstante, algunos de sus últimos reportes fueron relacionados a un enfrentamiento entre grupos del crimen organizado el 17 de diciembre.

Guerrero: la creciente lista de agravios

En Guerrero se cometieron 14 agresiones, dos de las cuales fueron asesinatos: Jean Paul Ibarra Ramírez (13 de febrero) y Juan Daniel Martínez Gil (27 de julio). Un hecho sumamente preocupante es que de las 14 agresiones registradas, existen elementos para presumir la responsabilidad de autoridades en nueve casos, de los cuales cinco fueron responsabilidad de funcionarios municipales, dos por parte de servidores del gobierno estatal y dos a manos del Ejército mexicano.

A pesar de que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero cuenta con un

programa especial para la atención a violaciones de derechos humanos de las y los periodistas, la impunidad continúa presente en la mayoría de los casos investigados por la Procuraduría de Justicia de la entidad. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo señalamientos puntuales al gobierno guerrerense sobre las graves omisiones e irregularidades en la integración de las averiguaciones previas y tortura de los presuntos responsables de los homicidios de Amado Ramírez (6 de abril 2007) y Misael Tamayo (10 de noviembre 2006)⁴⁰.

De acuerdo con los testimonios de periodistas, si bien la presencia de grupos del crimen organizado y grupos armados han abonado al ambiente adverso para el ejercicio del derecho a la libertad de expre-

⁴⁰ Recomendaciones 1/2008 y 69/2007 respectivamente.

sión en Guerrero, el acoso e intimidación por parte de las autoridades estatales y municipales continúa

siendo la principal amenaza en el ambiente que influye en la calidad de la información.

Michoacán: Desapariciones e impunidad

Las detonaciones de granadas de fragmentación en el primer cuadro de la ciudad de Morelia durante las celebraciones de las fiestas patrias en 2008, ha propagado un ambiente de incertidumbre entre la prensa. Asimismo, en Michoacán existe fuerte presencia del crimen organizado, al igual que de personal de las fuerzas de seguridad pública como lo constata el *Operativo Michoacán*. Una muestra de la tensión en el estado son los hechos de mayo de 2009 en los cuales fueron detenidos 27 funcionarios públicos, entre ellos 10 presidentes municipales y 17 servidores del ámbito estatal y municipal, en su mayoría vinculados a labores de seguridad pública, por sus supuestos nexos con el crimen organizado⁴¹.

En lo que refiere a las agresiones a comunicadores se pudo constatar que funcionarios del nivel federal fueron los principales responsables del 75% de las agresiones. De las nueve agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación destaca un asesinato y una desaparición, lo que da cuenta del nivel de violencia que se vive.

Por otro lado, las agresiones han sido también a medios comunitarios, cuyo papel radica en el ámbito local y que fortalecen la pluralidad informativa. Esto ha traído como consecuencia una preocupación dentro de los grupos que impulsan este tipo de iniciativas.

Uno de los rasgos más preocupantes en el patrón de violencia en contra de la prensa en México es la desaparición de periodistas. De acuerdo con cifras de diversas fuentes, del 2000 a la fecha existen 10 casos en donde el paradero de las víctimas continúa siendo desconocido. Tres de estos casos han tenido lugar en Michoacán. Recientemente, el 11 de noviembre pasado, la reportera de *Cambio de Michoacán*, María Esther Aguilar Cansimbe, desapareció sin que hasta el momento las investigaciones revelen las circunstancias en las que tuvieron lugar los hechos. Este caso se suma al del reportero de *La Opinión*, Mauricio Estrada (12 de febrero 2008) y el director de *Ecos de Tepalcatepec*, José Antonio García Apac (20 de noviembre 2006). Estos hechos afectan gravemente el ejercicio periodístico.

Chihuahua: Seguridad nacional vs libertad de expresión

Otro estado del norte que registra uno de los mayores indicadores de violencia contra periodistas es Chihuahua (20 agresiones, de las cuales una fue un homicidio). La situación que se vive para el ejercicio periodístico es preocupante, y esto no es sólo por el número de agresiones, sino porque en el 80% existen elementos para presumir la responsabilidad de agentes estatales de los tres ámbitos de gobierno. Además, las fuerzas de seguridad federales también agredieron a las y los periodistas en ocho ocasiones, siete de éstas con la participación de efectivos de la SEDENA. Desde marzo de 2008 y a lo largo de 2009 la SEDENA ha sido la instancia encargada de coordinar la política de combate al crimen organizado en el estado⁴².

El patrón de violencia e intimidación por parte de efectivos militares en Chihuahua se debe en gran medida a que la sedena realiza funciones de seguridad pública que constitucionalmente no le corresponden. Además de que no cuenta con lineamientos claros ni con el entrenamiento necesario para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en el marco de sus operativos. Las y los periodistas y su labor son percibidos por los efectivos militares bajo una lógica de enemigo. Por lo que en lugar de generar un ambiente propicio para que se difunda información acerca de las actividades que realiza el Ejército en el estado, se impide el ejercicio de la labor periodística apelando a la seguridad nacional⁴³.

⁴¹ *Milenio Diario*. 26 de mayo de 2009.

⁴² La Secretaría de Seguridad Pública, SSP, anunció en enero de 2010 que asumirá de manera gradual el mando del operativo conjunto en esa entidad federativa. *Vanguardia*, 16 de enero 2010. "Policía Federal asume el mando de operativo antinarco en Chihuahua". http://www.vanguardia.com.mx/diario/noticia/estados/nacional/policia_federal_asume_el_mando_de_operativo_antinarco_en_chihuahua/453850 Consultada el 16 de enero de 2010.

⁴³ Para conocer más acerca de seguridad y libertad de expresión, consultar *ARTICLE 19, Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, noviembre de 1996.

La situación en el estado de Chihuahua⁴⁴, y de manera particular en Ciudad Juárez⁴⁵, es tan crítica, que el gobierno federal decidió enviar para el año 2010 a 2 mil agentes de la Policía Federal. De acuerdo con diversas fuentes, el índice delictivo de robo y secuestro se ha disparado de manera exponencial durante 2009. La Organización México Unido contra la Delincuencia refiere que durante este mismo año hubo un promedio de 760 extorsiones diarias y el

promedio que pagaron los que cayeron en ellas fue de 17 mil 800 pesos. En este contexto, la mayoría de los medios de comunicación optan por dar información superficial sobre hechos de violencia, apegándose exclusivamente en la información de fuentes oficiales. Esto a impactado de manera significativa la calidad de la información disponible sobre temas de interés público, como los relacionados con la seguridad pública, acrecentando el ambiente de censura.

Oaxaca y Veracruz

Oaxaca y Veracruz, respectivamente, son los estados en donde más casos de agresión han sido registrados. Los datos recabados nos permiten acercarnos a elementos de cómo se da la problemática en dichas entidades.

En Oaxaca se contabilizaron 30 agresiones, 18 de las cuales se presume la autoría de funcionarios públicos, del ámbito municipal en 13 de los casos. Oaxaca es el estado que concentra el mayor número de municipios del país, con 570. En la complejidad de la entidad destaca el sustrato indígena, que se refleja en la formas y procesos de elección de autoridades locales y los fuertes cacicazgos, tradicionalmente ligados al Partido de la Revolución Institucional. La conflictividad social se hizo patente en 2006 con fuertes movilizaciones en contra del gobierno que paralizaron la capital durante más de cinco meses.

En el estado de Veracruz, de las 28 agresiones registradas 19 fueron cometidas presumiblemente por funcionarios públicos: nueve de ámbito municipal y siete por parte de policías federales. Una de las agresiones fue el asesinato de Luis Daniel Méndez Hernández, periodista de la estación de radio La Poderosa, cadena Radiorama. Veracruz cuenta con una instancia creada especialmente para atender las agresiones a periodistas, la Comisión Estatal para la Defensa de los Periodistas que depende de la Secretaría de Gobierno del Estado. Sin embargo, esto no ha evitado que Veracruz se encuentre en los primeros lugares de mayor número de agresiones.

Estos estados son ejemplo de la resistencia que aún impera en los círculos de gobierno para garantizar y respetar el ejercicio del periodismo crítico y sobre asuntos de interés público. Se puede advertir la presencia de elementos que inhiben y en muchos casos imposibilitan el desempeño de la función social del periodismo, como la provisión de información que promueva la rendición de cuentas y la discusión pública informada.

El análisis por regiones nos permite observar y reflexionar sobre la complejidad del panorama de las agresiones a la libertad de expresión. Lejos de mostrarnos un patrón uniforme nos indica que el problema debe ser abordado desde diversos ángulos para encontrar las soluciones adecuadas. El nivel de riesgo varía de una entidad a otra ya que los presuntos responsables responden a intereses diferentes. Sin embargo, el alcance del trabajo de *ARTICLE 19* y Cencos no permite presentar el panorama completo de la situación, sólo un acercamiento a partir de los casos registrados y donde se ha podido obtener información de contexto más detallada. En estados como Quintana Roo⁴⁶ o Jalisco, si bien aparecen en la tabla presentada anteriormente, no disponemos de los elementos suficientes para explicar la vulnerabilidad en la que se ejerce la libertad de expresión y de prensa.

⁴⁴ En todo el estado de Chihuahua se estima que hay cerca de 8,000 efectivos del operativo federal contra el narcotráfico, contando los de Ciudad Juárez.

⁴⁵ Ciudad Juárez fue declarada recientemente por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPJP) como la ciudad más violenta del mundo con 191 homicidios por cada 100.000 habitantes y un total de 2.658 asesinatos.

⁴⁶ Quintana Roo registra el 2º lugar dentro del indicador de mayor violencia en contra de periodistas con respecto a su número de habitantes. De las 8 agresiones y el homicidio registrado, en 2 casos existen elementos para suponer la participación de funcionarios estatales y en otros 2 para presumir la intervención de personas integrantes de algún partido político; mientras que en 5 casos no fue posible señalar la identidad de los perpetradores. Dicha entidad no figura dentro de las demarcaciones que regularmente se señalan como las zonas de mayor violencia para llevar a cabo el ejercicio periodístico. Sin embargo, es importante resaltar que hay evidencia que en el estado también destaca una fuerte presencia del crimen organizado.

II. La respuesta del Estado: ubicación y balance en 2009



En un ambiente destacado por la violencia, en 2009, quienes ejercieron el periodismo y fueron agredidos permanecen desprotegidos ante la ausencia de mecanismos idóneos para garantizar su seguridad, del ejercicio del derecho a la libertad de expresión así como por la falta de acceso a la justicia ante las agresiones de las que fueron víctimas. El común denominador de las “medidas” adoptadas por el Estado se traducen en limitaciones y candados para hacer frente a los ataques contra periodistas y comunicadores y comunicadoras. El Gobierno mismo ha intentado justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales⁴⁷ respecto de dicho derecho, bajo el argumento de encontrarse limitado o carecer de facultades para implementar estas medidas de manera efectiva⁴⁸. Cabe destacar que las deficientes medidas y las limitantes respuestas institucionales fueron diseñadas e impuestas al Estado por sí mismo.

Si bien en años anteriores, el Estado estableció ciertas medidas en torno a las agresiones contra periodistas, la realidad muestra que éstas son insuficientes. Por el contrario, han sido y continúan siendo consideradas cortinas de humo o medidas paliativas. Durante 2009, en pocas palabras, impe-

ró la inacción, simulación y silencio. El incremento sostenido de ataques contra periodistas, comunicadores, comunicadoras y medios de comunicación y la falta de resultados que deriva en impunidad son prueba de ello.

Claramente 2009 pudo ser el año en el que el Estado propiciara un cambio o señales de disposición política para atender el problema. Los múltiples llamados y recomendaciones de organismos internacionales y de la sociedad civil no fueron escuchados⁴⁹. La aprobación parcial para un marco jurídico adecuado, recomendaciones al Estado que carecen de cumplimiento, la permanencia de una Fiscalía Especializada que no cumple con la función de investigar para la que fue creada, la falta de una legislación que federalice las agresiones a la libertad de expresión, la falta en las entidades federativas de despenalización de los delitos de honor, e instancias no jurisdiccionales que no utilizan su capacidad para impulsar soluciones para el problema son algunas de las condiciones que encaran quienes son agredidos por el ejercicio de su profesión. Las y los periodistas no sólo enfrentan a los perpetradores, también a todo un aparato burocrático de administración de justicia ineficaz que les sitúa en mayor riesgo.

II.1 El Poder Ejecutivo:

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP) fue creada en febrero de 2006 como una respuesta ante la presión de la comunidad internacional frente al incremento de agresiones contra quienes ejercen el periodismo. Su objetivo: la investigación de las agresiones contra periodistas. A la fecha, su logro ha sido sortear la manera de justificar su existencia sin haber dado resultados frente al problema.

Desde su creación se advirtió sobre las acotadas facultades que le fueron conferidas a la Fiscalía para investigar. La falta de voluntad política se refleja en que dicha instancia no ha sido fortalecida ni reestructurada desde que se probó su ineficacia⁵⁰.

Las limitaciones de la FEADP tanto estructurales como administrativas, inciden negativamente en la efectiva investigación de los casos de agresiones contra periodistas. A cuatro años de su creación, sobre

⁴⁷ Destacan el artículo 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁸ “Las autoridades tenemos una deuda enorme por la tardanza que ha representado la resolución de muchos de estos casos, principalmente en el fuero federal”, Octavio Orellana Wiarco en <http://www.jornada.unam.mx/2008/12/10/index.php?section=politica&article=017n1pol> Consultada 15 de enero de 2010.

⁴⁹ Recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal, febrero de 2009; Comunicado de Prensa R03/10 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, Enero de 2010; Lista de Cuestiones que deberán abordarse al examinar el Quinto Informe Periódico de México (CCPR/C/MEX/5) ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Agosto de 2009; múltiples llamadas de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, entre otras.

⁵⁰ Más información disponible en Discurso sin Resultados, Informe sobre la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, ARTICLE 19, Febrero 2009. Disponible en: <http://www.ARTICLE 19.org/pdfs/publications/mexico-discurso-sin-resultados.pdf>

la base de su Informe 2009⁵¹ puede establecerse que el desempeño de la Fiscalía se reduce en promedio a la consignación de un caso por año. La ineficacia

de la FEADP se comprueba con el incumplimiento de la institución de ser de utilidad real para llevar a los responsables de las agresiones ante la justicia.

Problemas estructurales

Desde el momento en que órganos de gobierno, como en este caso el poder Ejecutivo, determinan elaborar una norma o crear una institución, atiende a elementos políticos, sociales y también de carácter técnico jurídico. Hablamos, entonces, de la voluntad del Estado de hacer frente a una realidad social y de concretar esa voluntad a través de sus facultades y procedimientos legales. Sin embargo, la voluntad política no se refleja solo en la creación de instituciones, como lo es la Fiscalía, ni basta con que su marco jurídico sea válido y vigente, ambas deben cumplir con el objetivo y funciones para las cuales fueron creadas.

En este sentido se puede advertir una “debilidad de origen” en la FEADP debido a que su fundamento legal impacta directamente en su autonomía y margen de su actuación. Contrario a los estándares que deben regir a una “Fiscalía”⁵², al haberse creado por un Acuerdo del Procurador, limita su operación en tres aspectos. En primer lugar, la Fiscalía no cuenta con un procedimiento o criterios propios de nombramiento y permanencia del cargo de la o el Fiscal, por lo que su designación y remoción están sujetas a la discrecionalidad del Procurador⁵³. En segundo lugar, la Fiscalía está supeditada a otra unidad administrativa, en este caso a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Y por último, depende de la *dispo-*

*nibilidad presupuesta*⁵⁴ de la Procuraduría y de los recursos que le son asignados por la Subprocuraduría a la que está adscrita⁵⁵. Estas razones afectan su independencia de gestión así como los resultados del objetivo para la cual fue creada.

Asimismo, no es menor el hecho de que el único fundamento legal de la Fiscalía es el Acuerdo de creación y al no hallarse inscrita en la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, PGR⁵⁶, la existencia y permanencia misma de esta instancia depende de la voluntad del Procurador.

Como se apuntó, ejemplos como las deficiencias administrativas en términos de la ausencia de Ministerios Públicos adscritos a la Fiscalía en las Delegaciones Estatales de la PGR repercuten directamente en aspectos de fondo. Su creación, como su nombre lo indica, presupone la existencia de un régimen de especialización para la investigación de los delitos cometidos contra periodistas⁵⁷ dada la particularidad del problema; sin embargo, ya sea por las limitaciones en su competencia, ya por decisión de la misma Fiscalía⁵⁸ de remitir los casos a otras instancias, no garantiza la especialización de estas investigaciones y por tanto se incumple con el objetivo para el que fue creada⁵⁹. Tan sólo a nivel federal, de conformidad con el Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos Generales que deberán seguir los Delegados Estatales de la Institución para la Aten-

⁵¹ Informe 2009, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEADP/Informe%20Anual%202009%20FEADP.pdf>

⁵² Directrices sobre la Función de los Fiscales, Organización de las Naciones Unidas, La Habana, 1990; *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors*, adoptado por la Asociación Internacional de Fiscales, Abril, 1999.

⁵³ ACUERDO A/031/06 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas. [...Tercero. El Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas será designado y removido, en su caso, por el Procurador General de la República mediante oficio...].

⁵⁴ Op. Cit. Transitorio, Segundo. *Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Fiscalía Especial contará con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, atendiendo a la disponibilidad presupuestal...*

⁵⁵ Los criterios para la asignación de recursos a la Fiscalía no es información pública.

⁵⁶ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de la República (PGR) para efectuar su quehacer contará con dos sistemas: el de especialización para el cual entre otras cosas ha creado Fiscalías Especializadas como lo es la relativa a la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, bajo la idea de ser más eficientes en la investigación de dichas conductas delictivas; y el otro sistema es el de coordinación regional y desconcentración en el cual están incluidas justamente las Delegaciones de la PGR en las distintas entidades federativas.

⁵⁸ Aun cuando las denuncias cumplen con los criterios de competencia de la FEADP ha remitido los casos a las Delegaciones Estatales de la PGR sin una adecuada fundamentación y motivación.

⁵⁹ El mismo Acuerdo de creación de la FEADP establece: “...Que en cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país, es conveniente crear una Fiscalía Especial que coordine al Ministerio Público de la Federación para atender e investigar con mayor eficacia este tipo de delitos...”.

ción de los Delitos cometidos contra Periodistas⁶⁰, los Ministerios Públicos designados por las Delegaciones Estatales de la PGR para conocer de estos delitos serán

los de mayor categoría o en su caso con más experiencia, pero no son “especializados” en la investigación y persecución de delitos contra periodistas.

Falta de Resultados 2009

La misma Fiscalía se ha escudado en los problemas estructurales que padece para justificar su falta de resultados. Nuevamente así lo refleja su Informe 2009. La opacidad en los informes de gestión es una característica constante de la FEADP. Sobresale el hecho de que siendo una instancia ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y como autoridad sujeta al principio de legalidad⁶¹, basa su Informe en un lenguaje que carece de fundamento jurídico. La Fiscalía utiliza conceptos inválidos en términos jurídicos para reportar sobre su actuación, por ejemplo, las categorías de clasificación que utiliza para mostrar sus actuaciones: casos “tramitados”, “determinados” e “ingresados”, lo que impide identificar el alcance, consecuencias jurídicas y situación procesal de los mismos.

Como en años anteriores, el Informe 2009 de la FEADP está elaborado sobre cifras confusas, más aún, difícilmente puede delimitarse la actuación de la Fiscalía en un desglose año por año pues dentro de sus reportes incluye datos desde el 2006, año de su creación, y hasta 2009. Es decir, la FEADP reporta sobre un total de 108 casos atendidos desde el 2006 y no únicamente sobre su desempeño en el año 2009. Lo anterior puede atender al hecho del reducido número de casos sobre el que reportaría si sólo se consideraran las cifras del periodo 2009. (Del análisis de la información puede identificarse que del total de esos 108 casos, durante el 2009 sólo “ingresaron” 16 casos a la Fiscalía y “determinó” un total de 15).

Más allá de la falta de claridad que imposibilita la efectiva rendición de cuentas, sobresale el hecho de la desproporcionalidad en el número de agresiones

registradas por ARTICLE 19 y Cencos en el 2009, contra sólo 16 casos “ingresados”⁶² a la Fiscalía para su atención en el mismo periodo.

Ahora bien, para estar en condiciones de evaluar su desempeño, cabe intentar delimitar a qué llama la Fiscalía casos “determinados”. Del análisis de las cifras publicadas⁶³, puede concluirse que el 80% de los casos “determinados” lo constituyen aquellos casos enviados al archivo, los casos elevados a averiguación previa y casos remitidos a otras instancias por declararse incompetente. El 20% restante lo constituyen cuatro consignaciones y 16 resoluciones de no ejercicio de la acción penal. Es decir, la gran mayoría de los casos “determinados” por la Fiscalía desde su creación siguen bajo investigación, no han sido resueltos, y en los restantes no acreditó el cuerpo del delito o probable responsabilidad. El resultado de este actuar claramente nos plantea un escenario de impunidad.

Por lo que hace a la competencia de la FEADP, si bien ésta se refleja en la serie de supuestos (candados) que deben concurrir para que la Fiscalía pueda avocarse al conocimiento de un delito⁶⁴ contra periodistas, más allá de estas limitaciones, durante el 2009 se documentó la remisión de casos que realiza la FEADP a las Delegaciones Estatales dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparos de la PGR aún en los casos en los que se acreditan todos los supuestos, es decir, en los que la Fiscalía si resulta competente. Más aún, realiza estas remisiones sin una adecuada fundamentación y motivación. En estos casos, la Fiscalía argumenta la remisión a las Delegaciones Estatales argumentando una mejor atención a la víc-

⁶⁰ Acuerdo Número A/136/05 del Procurador General de la República en el que se establece que cada Delegado Estatal nombrará un Ministerio Público que en su caso conocerá de los delitos cometidos contra periodistas.

⁶¹ Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; artículos 1º, 7º y 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶² De la lectura del Informe no puede establecerse el alcance del concepto de casos “ingresados”, ya sea que se trate de actas circunstancias, averiguaciones previas o conocimiento de noticia-crímen.

⁶³ Nuevamente considerando la totalidad de los casos atendidos por la FEADP desde el 2006 a 2009.

⁶⁴ Para que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas se avoque al conocimiento de los hechos posiblemente constitutivos de delito cometidos en contra de periodistas, deberán concurrir los siguientes supuestos: I. Que se actualice, en el sujeto pasivo del delito, la calidad de periodista; II. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos; III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o local, debiendo acreditarse previamente la conexidad de este último con aquél, y IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por el Código Penal Federal con pena privativa de la libertad.

tima⁶⁵ aun y cuando la misma víctima expresamente solicita la intervención de la FEADP basada en la creencia de la especialización de esta instancia que establece un domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de México.

Ante una problemática específica, la atención de los casos de homicidios y desapariciones de periodistas es de índole especial. En este sentido, la Fiscalía reporta dar primordial importancia a los casos de homicidios y privaciones ilegales de la libertad ocurridos en el 2009, sin embargo, no está a cargo de la investigación de alguno de éste tipo de casos.

Como se ha señalado, las cifras y práctica de la Fiscalía son una muestra más de su limitada competencia y falta de voluntad para investigar sobre los delitos cometidos contra periodistas, pero esta falta de competencia no es exclusiva de la FEADP también se extiende a la Federación. El Informe revela que de un total de 169 casos determinados en el fuero federal, se concluyó la incompetencia en 105 casos y éstos fueron remitidos a otra instancia para su investigación.

En conclusión, si durante el 2009 las labores de la FEADP se redujeron a la atención de un mínimo de casos y no está a cargo de las investigaciones y persecución de las violaciones más graves a los derechos humanos de quienes ejercen el periodismo como lo son los casos de asesinatos y desapariciones, entonces, ¿en qué se destina el grueso de sus recursos?, ¿cuáles son los resultados concretos de estos recursos? En términos de efectividad, si se considera que el objetivo de la FEADP es la investigación y persecución de los delitos contra periodistas, la consignación reportada en el 2009 tiene un costo de 1,402,450.00 pesos⁶⁶. Si se considera que la misma Fiscalía reporta haber dado seguimiento a 235 casos a nivel federal⁶⁷ y a 145 casos del orden común así como haber elaborado 31 mil 621 análisis informativos de prensa y la apertura de 42 asuntos que en su mayoría no concluyen en acciones legales ni quejas, lejos de cumplir con el objetivo para el que fue creada, la labor de la Fiscalía se centra en ser un monitor de las agresiones cometidas contra quienes ejercen el periodismo, lo cual no ayuda y mucho menos soluciona el problema.

II.2 El Poder Legislativo:

II.2.1 La Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación

Durante la IX Legislatura (2003-2006) se formó un grupo de trabajo de Seguimiento a las Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación⁶⁸. El 19 de diciembre de 2006, durante la Legislatura LX, se creó la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación⁶⁹, con el objetivo de dotar de un marco legal que institucionalice y garantice

la libertad de expresión, el derecho a la información y la libertad de prensa en México y que a su vez permita la construcción de un ambiente social que asuma la importancia de la información como un bien público⁷⁰.

La Comisión Especial es un órgano que forma parte de la organización interna de la Cámara de Diputados. Sus facultades y obligaciones se derivan de la

⁶⁵ Por motivos de confidencialidad, se ha determinado no revelar la identidad de las víctimas.

⁶⁶ Presupuesto asignado a la FEADP en el 2009 de acuerdo con la Respuesta del Estado a Lista de Cuestiones que deberán abordarse al examinar el Quinto Informe Periódico de México (CCPR/C/MEX/5) ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Diciembre 2009.

⁶⁷ Casos que se encuentran radicados en la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; y en la Visitaduría General.

⁶⁸ Su primera reunión se llevó a cabo el 8 de noviembre de 2005, en ella participaron organismos gremiales y profesionales de los medios de comunicación, académicos, periodistas, instituciones que tienen que ver con la procuración de justicia, así como con los de defensa de los derechos humanos. A la reunión de presentación pública del Grupo de Trabajo asistieron la coordinadora, diputada Beatriz Mújica Morgan, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; el diputado Luis Antonio González Roldán, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; y el diputado Jesús González Shmal, del grupo parlamentario de Convergencia.

⁶⁹ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos CAPÍTULO SEXTO De las Comisiones y los Comités Sección Primera De las Comisiones* Art. 42.- El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objetivo se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

⁷⁰ Su instalación se llevó a cabo encontrándose presentes los diputados Gerardo Priego Tapia, presidente; Humberto López Lena Cruz, Israel Beltrán Montes, Joaquín Conrado de los Santos Molina, secretarios; Javier Bolaños Aguilar, Osiel Castro de la Rosa, Rocio del Carmen Morgan Franco, Héctor Jaime Ramírez Barba, Eduardo Sánchez Hernández, Venancio Luis Sánchez Jiménez, Daisy Selene Hernández Gaytán y Victorio Rubén Montalvo Rojas.

Constitución Política, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior de éste.

La Constitución Política garantiza como derecho fundamental del ser humano en sus artículos 6o. y 7o. la libre manifestación de las ideas y a la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y sin que nada faculte a ninguna autoridad para establecer censura al respecto ni coartar la libertad de imprenta. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 42 establece que el Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 71 y 78 la creación de las comisiones especiales que crea convenientes cuando así lo exija la urgencia.

La Comisión generó presencia amplia en medios de comunicación y creó un Consejo Consultivo inte-

grado por especialistas en derechos humanos, periodistas, organizaciones civiles, académicos, directivos de medios de comunicación⁷¹ desde 2008. Así mismo generó un espacio de diálogo permanente sobre la problemática. Como resultado concreto se ubica la realización de una mesa de conceptualización de la actividad periodística para acotar y focalizar la discusión, así como una justificación de la necesidad de redactar una iniciativa de ley que federalice las agresiones contra periodistas y medios de comunicación.

Durante la última etapa de la Comisión –marcada por el fin de la Legislatura LX–, se realizó una tarea importante en términos legislativos al promover la iniciativa para la federalización de las agresiones a la libertad de expresión, resultado del impulso conjunto con organizaciones civiles especializadas en la materia, la cual se analiza en el siguiente apartado.

En 2009 dicha Comisión generó diversos pronunciamientos públicos en torno a asesinatos y agresiones a periodistas que a continuación se detallan:

Fecha de publicación	Fecha del hecho	Nombre de la/las víctimas	Estado de la República	Eje del pronunciamiento
16 de febrero	13 de febrero	Asesinato de Jean Paul Ibarra y agresión a Yenni Yuliana Merchan	Guerrero	Exhortó a las autoridades a investigar los hechos correspondientes
24 de febrero	22 de febrero	Asesinato de Luis Méndez Hernández	Veracruz	Condenó
30 de marzo	27 de febrero	Detención Rosendo Alejandro Flores y Juan Lorenzo Jaime	D.F.	Exhortó a la investigación
5 de mayo	3 de mayo	Asesinato de Carlos Ortega Melo Samper	Durango	Condenó el asesinato y manifestó su preocupación
26 de mayo	25 de mayo	Asesinato de Eliseo Barrón Hernández	Durango	Condenó el asesinato y manifestó su preocupación
29 de julio	29 de julio	Asesinato de Juan Daniel Martínez	Guerrero	Manifestó repudió y condenó al asesinato

Cuadro elaborado por ARTICLE 19 y Cencos, con base en el Informe de la Comisión Especial 2008-2009.

⁷¹ Dicho consejo se constituyó el 13 de agosto de 2008, con la intención de integrar las inquietudes de ciudadanos involucrados directamente en los asuntos que competen a la comisión, para complementar y conocer más a fondo cuáles son los retos y las dificultades del ejercicio del periodismo y la libertad de expresión en México. En la sesión se decidió la participación de algunos de los integrantes de dicho consejo, dentro de los que destacan la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, la Asociación Mexicana del Derecho a la Información, AMEDI, la Federación Latinoamericana de Periodistas, FELAP, ARTICLE 19, la Sociedad Interamericana de Prensa SIP, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión - Inicio, la Fundación Buendía, además de instituciones como la UNAM, la Universidad Iberoamericana, UIA, el Tecnológico de Monterrey, entre otras.

Es interesante observar que de las 11 muertes registradas en 2009, el Poder Legislativo se haya manifestado, por medio de esta Comisión en la LX Legislatura, sólo en cuatro casos destacando en sus comunicados la condena, la preocupación, el repudio y, finalmente, exhortando a la investigación. Como órgano legislativo, si bien estas acciones ayudan a visibilizar el problema y exhortar a los demás poderes, su trabajo ha sido insuficiente para generar las condiciones necesarias para la prevención de las agresiones a la libertad de expresión en su marco de competencia: legislar.

En septiembre de 2009 iniciaron las funciones de la LXI Legislatura. La Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación no fue considerada entre las 40 comisiones creadas inicialmente, –entre ordinarias y especiales–. No fue hasta el mes de noviembre, en el marco de la muerte de un periodista⁷², que se abrió el debate y el pleno de la Cámara generó un punto de acuerdo para la creación de dicha Comisión. Así, el pasado 10 de diciembre, se publicó en la Gaceta Parlamentaria que la Junta de Coordinación Política

crea, entre las comisiones especiales, la Comisión para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación.

La Comisión Especial quedó presidida por Yolanda Valencia Vales, diputada por el Partido Acción Nacional. Cuenta con recursos limitados para su funcionamiento.⁷³ Hasta la fecha en que se redacta este informe,⁷⁴ no tiene integrantes, ni programa de trabajo. Estos se definen cuando lo decidan los coordinadores de los grupos parlamentarios⁷⁵.

La problemática sigue vigente. Entre septiembre y diciembre hubo cuatro asesinatos y una desaparición más. Desde la perspectiva de ARTICLE 19 y Cencos el Poder Legislativo no ha avanzado en legislar en la materia para generar condiciones para prevenir y atender adecuadamente este tipo de agresiones. La anterior comisión trabajó durante tres años generando insumos de análisis y propuestas, con la participación de la sociedad civil, sin embargo no concluyó su trabajo. Es tarea del Poder Legislativo recuperar estos insumos para dar continuidad al trabajo desarrollado y enfocarse en la parte legislativa pendiente.

II.2.2. La federalización de los delitos cometidos contra la libertad de expresión

La necesidad de contar con un marco jurídico adecuado e integral para investigar las violaciones al derecho a la libertad de expresión de quienes ejercen el periodismo ha sido reiteradamen-

te señalada tanto por organizaciones civiles nacionales e internacionales, especialistas de la materia e instancias intergubernamentales. Particularmente, la *Misión Internacional de Documentación sobre Ata*

⁷² Tras el asesinato de José Bladimir Antuna García en Durango, el 2 de noviembre de 2009, se planteó en el pleno de la Cámara de Diputados un punto de acuerdo: “232. Por el que se crea la Comisión Especial para Atención y Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación, a cargo del Dip. Juan Carlos Natale López, del PVEM. Se turnó a la Junta de Coordinación Política”. También: “233. Por el que se exhorta a la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, en el marco de sus atribuciones, amplíe e intensifique las labores de investigación de los delitos cometidos contra periodistas y se apliquen las acciones necesarias para proteger a los periodistas en riesgo debido al ejercicio de su profesión, a cargo de la Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía, de Convergencia. Considerada de urgente resolución, se aprobó en votación económica. (...) 234. Por el que se exhorta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República den seguimiento a las investigaciones que existen en relación a crímenes en contra de periodistas, suscrita por el Dip. Juan Carlos Natale López, del PVEM. Se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos”. Resumen de la sesión de la Cámara de Diputados, 10 de noviembre de 2009. LXI Legislatura. Primer período de sesiones ordinarias. Primer año de ejercicio.

⁷³ Según la Dirección General de Finanzas, oficio número DGF/LXI/073/10 de fecha 22 de enero de 2010, las Comisiones Especiales tienen asignaciones mensuales para los siguientes rubros: fondo fijo de \$9,360.00, vales de alimentos por \$5,200.00 y un Presupuesto Operativo de \$17,440.00, destinado a realizar foros y eventos relacionados con su quehacer legislativo, recursos que están regulados por la “Norma para regular el Ejercicio de los Presupuestos Operativos Asignados a las Comisiones y Comités Legislativos”. En cuanto a recursos humanos, las Comisiones Especiales tienen autorizados un Secretario Técnico y dos Asesores B. En relación a los recursos materiales, las Comisiones especiales tienen autorizados gastos de papelería por \$2,500.00 mensuales y un teléfono celular para el Presidente. Junta de Coordinación Política oficio número JCP/JCDS/AMF/0048/20012010 REF. 1103 de fecha 28 de enero de 2010. Solicitud de información Folio 3301.

⁷⁴ 3 de febrero de 2010

⁷⁵ Se solicitó información mediante el mecanismo de acceso a la información pública a la Cámara de Diputados. A la pregunta: ¿Cuándo quedarán establecidos los otros integrantes de la Comisión Especial para el seguimiento a agresiones a periodistas y medios de comunicación?, se respondió: “Con fundamento en el artículo 105, numeral 2 de la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos, es atribución de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, la asignación de los diputados que se integrarán a cada comisión creada por acuerdo de esta Junta de Coordinación Política, por lo que una vez que los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios comuniquen a este órgano de gobierno, se hará del conocimiento y se publicará en la Gaceta Parlamentaria la totalidad de los integrantes de la mencionada Comisión”. Asimismo se solicitó: ¿Cuándo deberán presentar su programa de trabajo?. “Con fundamento en el artículo 45, numeral 6 inciso a), de la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos las Comisiones deberán presentar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, posteriormente a su instalación el Programa de Trabajo”. Acceso a la información pública de la Cámara de Diputados, contestada el 28 de enero de 2010, Folio 3301.

ques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación, integrada por 13 organizaciones internacionales que trabajan en la defensa y promoción de la libertad de expresión⁷⁶, y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el Examen Periódico Universal (EPU)⁷⁷, emitieron recomendaciones puntuales respecto de facultar a las autoridades para investigar las agresiones contra periodistas a nivel federal.

Con base en esta falta de competencia de la Federación para investigar los casos de agresiones contra periodistas, y las excusas del Estado⁷⁸ sobre esta base para incumplir con sus obligaciones de investigar y sancionar a los responsables, desde el 2008 se llevaron a cabo diversos foros y discusiones⁷⁹ sobre la “federalización de los delitos cometidos contra periodistas”. Las discusiones se dirigían principalmente a evaluar la necesidad o no de definir quién es periodista, sobre la pertinencia de federalizar los delitos cometidos contra quienes ejercen el periodismo y las implicaciones jurídicas en caso de realizarse. En las discusiones participaron expertos en temas de derechos humanos, particularmente en materia de libertad de expresión, juristas, periodistas, trabajadores y trabajadoras de la comunicación, representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y por supuesto legisladoras y legisladores.

Derivado de las conclusiones de uno de los foros desarrollado en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión Especial de Seguimiento a las Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación de la Cámara de Diputados, se elaboró un proyecto de iniciativa integral en que se estableció a los deli-

tos cometidos contra la libertad de expresión como materia del ámbito federal, principalmente en razón de que las autoridades locales fueron las perpetradoras o se presume un alto nivel de impunidad y corrupción. Además, se puntualizó que la protección a brindar debía ser amplia y centrada en el bien jurídicamente tutelado, el derecho a la libertad de expresión. Lo anterior a su vez evita el riesgo de caer en una colegiación obligatoria⁸⁰ y con propósito de no violentar el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, se incluyeron todos los aspectos de la legislación adjetiva para hacerla operante.

El 26 de noviembre de 2008, el proyecto producto de ese proceso abierto y transparente⁸¹, consensuado en el interior del Consejo Consultivo, fue presentado ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en la que los líderes de todas las bancadas⁸², manifestaron abiertamente su apoyo al proyecto.

El proyecto fue turnado a la Comisión de Justicia para su dictaminación, en donde se adoptó solo una parte del proyecto de iniciativa⁸³ y se rechazó la propuesta de reservar como materia federal los delitos cometidos contra quienes ejercen la actividad periodística, es decir, la federalización. Con base en los argumentos de la necesidad de que la Federación contemplara las facultades para investigar y sancionar estos delitos, la entonces Presidencia de la Comisión se comprometió a presentar una reforma constitucional que estableciese ciertos supuestos en las que la Federación podría atraer casos sobre delitos que en circunstancias normales, serían de competencia del orden común, lo que no sucedió.

La aprobación parcial de una iniciativa

El 6 de abril de 2009, en sesión ordinaria, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad con 263 votos, el dictamen de la Comisión de Justicia que adiciona el título xxviii al Código Penal Federal denominado “De los delitos cometidos contra la li-

bertad de expresión ejercida mediante la actividad periodística”. Dicha propuesta tiene como objetivo incluir como delitos en el Código Penal Federal, los cometidos contra la libertad de expresión ejercida mediante la actividad periodística con el propósito

⁷⁶ Más información disponible en : <http://www.ARTICLE19.org/pdfs/publications/mexico-la-sombra-de-la-impunidad-y-la-violencia.pdf>

⁷⁷ Recomendaciones hacia México emitidas en febrero de 2009.

⁷⁸ “Hay delincuentes haciéndose pasar por periodistas; incluso, acribillados aparecen como periodistas y ponen en riesgo la vida y el prestigio de los verdaderos informadores”, Octavio Orellana Wiarco en la Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2008/12/10/index.php?section=politica&article=017n1p> ol Consultado el 17 de enero de 2010.

⁷⁹ ARTICLE 19 tuvo una participación activa en el proceso.

⁸⁰ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5

⁸¹ El cual es resultado de un largo proceso de discusión en el que se dio voz a los diferentes sectores: gubernamental, periodístico, dueños de medios, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, académicos y personas interesadas.

⁸² Exceptuando al Partido Verde que no tuvo presencia.

⁸³ La adición de los delitos cometidos contra la libertad de expresión ejercida mediante la actividad periodística.

inferir, limitar o atentar contra dicha actividad; establecer las sanciones; así como determinar a quién se protege en términos de la aplicación de estas nuevas disposiciones. El paso siguiente es que esta iniciativa sea aprobada por el Senado de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación para entrar en vigor.

La aprobación de esta iniciativa representa un primer avance en la protección del derecho a la libertad de expresión al establecer que este derecho fundamental es el bien jurídico a tutelar. Es decir re-conoce que las agresiones contra quienes ejercen la actividad periodística violan el derecho humano a la libertad de expresión en tanto que el motivo de la agresión tiene por objeto silenciarlos. Así mismo, se establece un espectro de protección amplio para toda aquella persona que realice la actividad periodística e informativa incluyendo a medios alternativos, comunitarios, independientes, freelance y comerciales.

Sin embargo, es importante subrayar que esta reforma resulta parcial e insuficiente para proteger la

libertad de expresión y a quienes ejercen la actividad periodística por las siguientes razones:

No faculta a la Federación para investigar y sancionar los delitos contra quienes ejercen la actividad periodística y cuyos casos son competencia del fuero local, ni por la vía de la federalización, ni por la vía de la atracción de ciertos casos. No se contemplan las reformas y adiciones procesales necesarias.

Es decir, la sola aprobación de la adición del título Vigésimo Séptimo al Código Penal Federal no federaliza los delitos cometidos contra periodistas. Con esta reforma, las autoridades federales sólo podrán investigar los delitos cometidos contra quienes ejercen el periodismo bajo las mismas circunstancias en las que investigan en la actualidad con fundamento en las reglas de competencia, particularmente lo establecido en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, de aprobarse dichas reformas, si la Fiscalía continúa con el debilitamiento institucional y la poca voluntad para atender el tema desde el poder Ejecutivo, difícilmente habrá resultados favorables.

Situación actual

Un paso no menor fue la aprobación por la Cámara de Diputados de la iniciativa que adiciona el título XXVII al Código Penal Federal, sin embargo queda camino por recorrer. La iniciativa fue turnada al Senado de la República para su discusión y es la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de Cámara alta la que está a cargo del dictamen antes de ser presentada al pleno del Senado para su aprobación.

En el tintero quedó el dictamen sobre la reforma al artículo 73 fracción XXI a la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos que establecía la facultad de atracción por parte de la Federación para conocer los delitos que impacten en el ejercicio de la libertad de expresión el cual fue aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en la Legislatura pasada. La misma debió haber sido aprobada también por la Comisión de Justicia, que determinó limitarse a aprobar la descrita adición al Código Penal Federal.

II.2.3 La despenalización de los delitos de difamación, injuria y calumnia en las entidades federativas

El informe 2002 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos señala su preocupación por los llamados “delitos contra el honor”, entre los que se incluyen las injurias y las calumnias.

Tanto los tratados como instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es Estado Parte, reconocen los límites a la libertad de

expresión, y establecen que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores previamente fijadas por la ley y que además deben ser necesarias⁸⁴.

El Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión afirmó en su informe anual de 1999 que “las sanciones por la difamación no deberán ser tan grandes

⁸⁴ Artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

para ejercer un efecto enfriador sobre la libertad de opinión y expresión y el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones; sanciones penales, especialmente la detención, nunca deberán aplicarse". En sus informes de los dos años siguientes, el Relator Especial fue más lejos, llamando a todos los Estados a que revocaran todas las leyes de difamación criminal a favor de leyes de difamación civil⁸⁵.

Sobre el derecho internacional sobre la difamación criminal organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, han reconocido la amenaza pre-

sentada por las leyes de difamación criminal y han recomendado que sean derogadas:

En 2008, el gobierno de México reportó que con arreglo a la recomendación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1999, se ha despenalizado el delito de difamación previsto en el Código Penal Federal⁸⁶. Se reconoce esta medida como un avance. Sin embargo, esta reforma es parcial dado que los delitos de difamación, injuria y calumnia continúan previstos en 17 de las 32 entidades federativas mexicanas.

Entidad federativa	Penas
1. Baja California	3 días – 3 años 100 días multa
2. Baja California Sur	1 - 3 años 50 días multa
3. Campeche	0 – 2 años 200 días multa
4. Colima	1-3 años 40 unidades (días multa) 2-5 a 70 unidades
5. Guanajuato	1 mes – 1 años 10 a 50 días multa
6. Hidalgo	3 meses – 2 años 15-150 días multa
7. México	6 meses – 3 años 30 a 75 días multa Reparación del daño 30-750 días multa
8. Nayarit	2 meses - 2 años 3 – 15 días multa
9. Nuevo León	6 meses – 3 años 10 a 500 cuotas (días multa)
10. Puebla	6 meses - 4 años 10-100 días multa

⁸⁵ Otros organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, han reconocido la amenaza presentada por las leyes de difamación criminal y han recomendado que sean derogadas: La Comisión de Derechos Humanos de la ONU ha expresado repetidamente su preocupación sobre las leyes de difamación criminal y ha hecho un llamamiento a los Estados a que "aseguren que la difamación ya no sea castigada con encarcelamiento" (observaciones Finales sobre Italia, 24 de abril de 2006; El Relator Especial de la ONU también debatió la pregunta junto con sus homólogos de la OSCE y la OEA. En Declaraciones Conjuntas promulgadas en noviembre de 1999, noviembre de 2000 y diciembre de 2002, estos tres mandatos especiales sobre la libertad de expresión hicieron un llamamiento a los Estados a que revocaran sus leyes de difamación criminal. La declaración de 2002 afirmó: "La difamación criminal no es una restricción justificable a la libertad de expresión; se deberán derogar todas las leyes de difamación criminal y remplazarlas donde sea necesario con leyes apropiadas de difamación civil."; La Declaración de Sana'a de 1996 auspiciada por UNESCO (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) afirma: "Disputas en las que están comprometidos los medios de comunicación y/o los y las profesionales de éstos en el ejercicio de su profesión...deberán ser procesadas bajo códigos y procedimientos civiles y no criminales."; El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado en muchas oportunidades que "la posición dominante que ocupa el Gobierno hace necesario que éste demuestre moderación al recurrir a procesos penales" en casos de difamación. No ha descartado por completo la difamación criminal, sino que ha afirmado frecuentemente que tales medidas deberán ser adoptadas sólo donde los Estados actúan "en su capacidad como garantes del orden público" y donde se espera que "ellos reaccionen apropiadamente y sin exceso a las acusaciones difamatorias carentes de base o formuladas en mala fe."; La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha encontrado un incumplimiento del derecho a la libertad de expresión en dos casos importantes que tienen que ver con la difamación criminal siendo aplicado a declaraciones sobre asuntos de interés público, en gran parte descartándola en tales casos; y El Secretario General del Consejo de Europa ha llamado a todos los Estados Miembros a que "deroguen disposiciones criminales" en el área de la difamación (Declaración del 3 de mayo de 2006, Día Mundial de la Libertad de Prensa).

⁸⁶ Quinto informe periódico del Gobierno de México presentado en 2008.

11. Querétaro	6 meses – 2 años 50-300 días multa Reparación del daño 0 – 750 días multa
12. San Luis Potosí	6 meses – 2 años 10 – 40 días multa Reparación del daño (no establece monto)
13. Tabasco	6 meses – 3 años 50 – 200 días multa
14. Tlaxcala	1 meses – 2 años 4 – 40 días multa
15. Veracruz	6 meses – 4 años 0 – 40 días multa
16. Yucatán	3 días – 2 años 10 – 200 días multa
17. Zacatecas	3 meses – 2 años 5 – 20 cuotas

Como se muestra en la tabla que precede, la pena privativa de la libertad sigue vigente por los delitos de difamación siendo la más severa hasta de cuatro años de prisión en los estados de Puebla y Veracruz. Contrario al derecho de difundir información e ideas, la difamación penal ha sido utilizada tanto por funcionarios públicos como por particulares para obstaculizar investigaciones periodísticas. Por ejemplo, el caso de Simón Tiburcio, director y periodista de un diario local en Alvarado, Veracruz, quien en mayo de 2009 fue encarcelado arbitrariamente, fue retenido e incomunicado por más de veinte horas y sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Poste-

riormente fue acusado sin sustento por el Presidente Municipal por el delito de difamación y calumnias. Este es sólo un caso que muestra cómo la difamación no sólo ha sido utilizada para obstaculizar investigaciones periodísticas, sino que han propiciado otras violaciones a los derechos humanos.

Además se han registrado casos en los que la difamación civil es utilizada para censurar la libertad de expresión. Tal es el caso de la serie de demandas por daño moral (difamación civil) interpuestas por una empresa y sus subsidiarias contra el director y reportera de la revista política *Contra línea* por la publicación que señalaba actos de corrupción.

II.3. Organismos no Jurisdiccionales: El papel del Programa de Atención a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Los organismos públicos de protección de los derechos humanos surgen de la necesidad de establecer mecanismos ágiles para la documentación, investigación y señalamiento de responsables por violaciones a los derechos humanos. Así, desde 1991 y en atención a las exigencias de la sociedad, se estableció el Programa Especial de Periodistas mismo que ha sufrido diversas adecuaciones hasta llegar a la actual Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Hu-

manos (en adelante el Programa) que se encuentra adscrita a la Quinta Visitaduría de la CNDH.

Entre los principales objetivos relacionados con periodistas, el Programa contempla atender de cerca todos los casos en los que alguna persona trabajadora de los medios de comunicación resulte agraviada por alguna autoridad mientras desempeña su respectiva actividad, tramitar las quejas, dar continuidad a la integración de quejas derivadas de agresiones a periodistas, y brindar atención permanente

a los casos que podrían constituir violaciones a los derechos humanos de periodistas. Durante el año 2009, de acuerdo al Informe de actividades 1999-2009 la cndh emitió siete recomendaciones relacio-

nadas con el derecho a la libertad de expresión y/o periodistas, de las cuales seis son específicas y una general como a continuación se detallan:

No.	Persona afectada	Autoridad a quién se dirige la recomendación	Tema	Entidad
11	Rafael Villafuerte Aguilar, periodista y Director del semanario La Razón	Procuraduría General de Justicia de Guerrero	Actuación negligente en la procuración de justicia	Guerrero
16	Lydia Cacho Ribeiro, periodista y Presidenta del Centro Integral de Atención a la Mujer y sus Hijos, A. C. (CIAM)	Gobernador del Estado de Puebla y Gobernador del Estado de Quintana Roo	Libertad de expresión, legalidad, integridad y seguridad personales salud	Quintana Roo y Guerrero
29	IMA, reportero, por Latin Communication Network de Minneapolis, Minnesota, en Estados Unidos de América	Instituto Nacional de Migración	Legalidad, seguridad jurídica, libertad de expresión, acceso a la información	Oaxaca
52	Manuel Acosta Villarreal y Sinhué Samaniego Osorio del periódico Zócalo, Jesús Arnoldo González Meza, del diario La Voz, y José Alberto Rodríguez Reyes, de Núcleo Radio Televisión Canal 4. Reporteros	Secretaría de Defensa Nacional	Legalidad, seguridad jurídica, trato digno, integridad y seguridad personales, libertad de expresión	Coahuila
57	Ana Lilia Pérez Mendoza, Agustín Miguel Badillo Cruz e integrantes de la revista "Contralínea"	Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, Consejo de la Judicatura, Petróleos Mexicanos	Libertad de expresión, legalidad, seguridad jurídica, igualdad	Jalisco
60	Periodistas y colaboradores de medios de comunicación de Guanajuato, en este caso los diarios a.m. y Al Día	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato	Libertad de expresión, legalidad y seguridad jurídica	Guanajuato

No.	Recomendación General	Autoridades a quienes se dirige la recomendación	Tema	Entidad
17	Recomendación sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente	Procuraduría General de Justicia de Guerrero	Homicidios y desapariciones de periodistas y atentados a medios	Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia Militar

Contenido limitado en las recomendaciones

Del análisis del contenido de las 6 recomendaciones específicas emitidas por la CNDH en el 2009 se identifica que aún y cuando se trata de agresiones a periodistas y los actos que motivan las violaciones son consecuencia del ejercicio periodístico, no se

desarrollan lineamientos para una adecuada protección del derecho a la libertad de expresión, y se limitan, en el mejor de los casos, a citar la normatividad nacional e internacional relativa al tema. En ninguna de las 6 recomendaciones se abunda respecto a los

actos que dieron origen a la violación de los derechos humanos y se ciñen al análisis de las acciones directas de afectación, situación que se identifica al no existir mayor desarrollo en temas tales como la necesidad de la despenalización de los delitos de difamación, calumnia e injurias, así como la adopción de lineamientos razonables en cuanto a los medios de responsabilidad ulterior (prevenir el acoso judicial) o aprobación de un marco jurídico con criterios claros para la regulación del otorgamiento de la publicidad oficial. Todo lo que evidencia la consecuente omisión en la posibilidad de emitir recomendaciones al poder Legislativo, como han realizado otros organismos de protección de derechos humanos en México.

Una de las preocupaciones, que ha sido constante, es la falta de recomendaciones puntuales sobre la reparación del daño. Únicamente en dos de las recomendaciones se aborda de forma explícita (Recomendaciones 16 y 52). Cabe destacar que al establecerse afectaciones físicas y/o psicológicas en estos casos sugieren que el tema de reparación del daño tendría que limitarse a tal tipo de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, resalta en las recomendaciones 11 y 29 que también se establecen afectaciones como consecuencias de situaciones que transgreden la libertad personal y en una de ellas la vida, sin que se haga señalamiento expreso sobre la reparación del daño. Cuestión similar es el de las recomendaciones 57 y 60 donde al no existir afectaciones a la integridad personal, la CNDH no puntualiza sobre este derecho.

No escapa a lo anterior el entendido de que se considera que las recomendaciones son en sí mismas una forma de reparación así como que en todas ellas se solicita se dé inicio la investigación correspondiente y en su caso se sancione a quien resulte responsable, sin embargo la CNDH tiene la posibilidad

Falta de fuerza vinculatoria

La debilidad de las Recomendaciones de la CNDH estriba en que éstas no son vinculantes (esto se agrava en un contexto político nacional en el que la volun-

de desarrollar criterios que sirvan de parámetro para una adecuada reparación del daño.

En cuanto a medidas de efecto reparador, entendidas como las que van dirigidas a la sociedad en su conjunto, únicamente se recomienda la capacitación en aspectos generales de derechos humanos como es el caso de las recomendaciones 16, 29 y 52. Es en sólo una de ellas, la 52, que se plantea la posibilidad de una reglamentación que retome el tema del derecho de la libertad de expresión.

Si bien el número de Recomendaciones emitidas en el año no resulta proporcional al número de agresiones registradas por ARTICLE 19 y Cencos en el 2009 (244 casos), en el mes de agosto la CNDH emitió la Recomendación General 17: *Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente*⁸⁷. Especial atención merece esta recomendación ya que en ella evidencia una tendencia creciente en el número de expedientes de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos de periodistas (de los 737 expedientes registrados de 1991 a 2009, 492 corresponden al periodo 2001-2009). La misma recomendación reconoce la inacción y dilación de las autoridades en las diligencias para investigar los delitos cometidos contra periodistas, así como la omisión de la autoridad para agotar las líneas de investigación relacionadas con la actividad periodística. A pesar de ser relevante en cuanto a su contenido, la recomendación omite dirigirla al Presidente de la República y a los Procuradores de los Estados.

Si bien este tipo de recomendaciones no requieren aceptación de la autoridad a la que va dirigida, precisamente estas autoridades están directamente vinculadas en la adopción de medidas de prevención y a cargo de las investigaciones respectivamente. Además, la CNDH no debió dirigir la recomendación a la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) que es una instancia política y no de Estado.

tad política y el respeto a los derechos humanos está en entredicho) y no cuentan con mecanismos claros relativos a la verificación del cumplimiento de aquellas

⁸⁷ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. TÍTULO IV. DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL. CAPÍTULO VII. DE LAS RECOMENDACIONES (Art. 128-140). RECOMENDACIONES GENERALES Art. 140.- La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación. Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1.- Antecedentes; 2.- Situación y fundamentación jurídica; 3.- Observaciones, y 4.- Recomendaciones. Las recomendaciones generales no requieren aceptación de las autoridades a quienes vayan a ir dirigidas. Se publicará en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales.

recomendaciones aceptadas, es decir, el seguimiento a la recomendación. Menor fuerza tienen las Recomendaciones Generales, ya que el artículo 140 del Reglamento de la CNDH establece que este tipo de recomendaciones, a diferencia de las recomendaciones específicas, no requieren aceptación por parte de las autoridades aludidas. Es decir, limita aún más su supervisión y monitoreo. Cabe señalar que en-

tre las capacidades institucionales del Programa de la CNDH está la realización de informes especiales⁸⁸ que permitan ubicar las diferentes dimensiones de la problemática y con ello propuestas y recomendaciones en materia de políticas públicas y cambios en la legislación. Sin embargo, en materia de libertad de expresión, hasta la fecha no ha desarrollado ninguno donde analice las agresiones que se dan en el país.

⁸⁸ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos TÍTULO VI. INFORMES ANUALES Y ESPECIALES. CAPÍTULO ÚNICO. Informe especial. Art. 174.- Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública y a las autoridades informes especiales que contendrán en su texto los siguientes elementos: a) Presentación; b) Antecedentes; c) Acciones; d) Hechos; e) Observaciones, en las cuales se incluyan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, así como el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista especial trascendencia, y f) Conclusiones. Seguimiento de informes especiales Art. 175.- En el caso de los informes especiales dirigidos a alguna autoridad, la Comisión Nacional no estará obligada a dar seguimiento; sin embargo, se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad haga del conocimiento de la Comisión Nacional.

III. Medios de comunicación y su papel en la protección del ejercicio periodístico



Los apartados precedentes dan cuenta del incremento sostenido de las agresiones en contra de periodistas, comunicadores, comunicadoras y en contra de quienes trabajan para medios de comunicación. Si bien la responsabilidad primaria de salvaguardar el ejercicio de este derecho recae de manera inequívoca en el Estado mexicano, es innegable el papel que juegan las redacciones y directivos de los medios de comunicación en la instrumentación de medidas de seguridad y autoprotección de su planta de reporteros y reporteras. Antes de hablar del papel de los medios de comunicación y el reto en la protección y la prevención de agresiones en contra de las personas que ejercen el periodismo, es indispensable definir qué se entiende por protección.

Por protección, desde el trabajo que realiza ARTICLE 19, entendemos el concepto amplio de defender o resguardar la integridad física como lo primordial más no lo único. Valorar la situación de gravedad en la que se encuentra la persona agredida y las repercusiones que puede conllevar, tanto para la persona como para la gente cercana. Es indispensable brindar medidas de protección que respondan a la amenaza específica que se enfrenta y a la realidad, para que puedan ser efectivas. El tiempo y la forma de reaccionar ante el peligro, puede ser la clave que le salve la vida a una persona.

Algunas de las respuestas de los medios de comunicación ante amenazas graves, y la falta de acción del Estado para brindar condiciones mínimas de seguridad para el libre ejercicio periodístico, lleva a la prensa a recurrir a acciones rudimentarias de prevención y autoprotección en muchas ocasiones desesperadas. Entre estas respuestas podemos encontrar: modificar sus políticas editoriales, cambiar al o la periodista de fuente de información o de ciudad e incluso la autocensura, entre otras. Esto, más allá de ser políticas de protección y prevención, son medidas de reacción.

Nadie puede negar la importancia de la labor que lleva a cabo el periodismo y los medios de comunicación, según el Preámbulo de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos "...la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información". Para ello, es necesario garantizar las condiciones mínimas para el ejercicio periodístico administrando de manera proactiva los riesgos du-

rante la investigación, al momento y después de la publicación de la información.

Si bien es cierto que no se pueden eliminar del todo los peligros en el ejercicio periodístico, se debe apuntar a reducir al mínimo los riesgos y consecuencias que puedan sobrevenir. Para esto es indispensable que las y los periodistas conozcan de los peligros y se ocupen de su prevención. A su vez los medios de comunicación deben de dotar a las y los periodistas de elementos y criterios de seguridad básicos para no exponerlas y exponerlos a riesgos innecesarios.

Es necesario que cada periodista se haga responsable de su seguridad, pero esto también es responsabilidad de los medios de comunicación, ya que no deben de exponer a sus trabajadores y trabajadoras a situaciones que los pongan en situación de riesgo. Destaca que, en ocasiones, por cuestiones de competencia informativa, premura, falta de análisis del contexto y la realidad o por desconocimiento, muchas jefaturas de redacción, editores o editoras envían a sus periodistas a cubrir notas, zonas o acontecimientos que implican riesgo. Otro elemento es que los y las periodistas sienten la presión de cumplir con el trabajo que les es encomendado. A veces, son también los propios periodistas quienes se exponen al peligro.

A finales de 2009 y principios de 2010, ARTICLE 19 llevó a cabo un muestreo entre personal –editores, editoras, jefaturas de redacción y directivos– de medios de comunicación de los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas, con el objetivo de conocer las medidas de protección que implementan los medios de comunicación con sus periodistas en México. Entre los 15 medios consultados se encuentran representados medios de cobertura regional, estatal, nacional e internacional. Entre el personal consultado se encuentran periódicos, estaciones de radio y canales de televisión, tratando de diversificar el tamaño de la empresa con miras a que el factor económico no fuera sobredimensionado. Los resultados ponen en evidencia la ausencia de una cultura de prevención: los incidentes de seguridad así como otros medios de censura directa que prevalecen en el país, son atendidos como hechos extraordinarios.

Un alto porcentaje, 81.25%, consideró que en su zona geográfica existen riesgos graves para el ejercicio del periodismo. Al mismo tiempo, el 68.75% señaló que algún integrante de su medio ha sido víctima de alguna agresión o amenaza. Ese mismo porcentaje (68.75%) respondió que no se habían

adoptado medidas de seguridad para el personal amenazado. En este sentido, se hizo hincapié en algunos casos en que fueron instaladas cámaras de seguridad en la entrada principal del edificio de la publicación, y que se invirtió en seguridad privada y control de ingresos.

También se preguntó sobre los recursos que proporciona la empresa periodística a su personal para el cuidado de su integridad física. El resultado es que en 43.75% de los casos indicaron que no existen recursos destinados; 31.25% dijo que se adoptó la medida de publicar información de riesgo sin créditos de notas e imágenes; 25% aplica protocolos de seguridad; 18.75% porta chalecos y cascos (aunque también se especificó en algún caso que estos aditamentos no son asignados de manera permanen-

te, sino para casos de coberturas especiales), y en 12.5% de los casos se resolvió cambiar de fuentes para dar protección en situaciones de riesgo.

Finalmente, se preguntó si el medio capacita y entrena a su personal periodístico en técnicas de seguridad. La gran mayoría -81.25 por ciento- manifestó que no, y sólo 18.75% afirmaron que sí se trabaja en prevención de esta manera.

Esta muestra señala la necesidad de un mayor esfuerzo y compromiso por parte de los medios de comunicación para proveer a las y los periodistas de medidas efectivas de seguridad para el desempeño de su trabajo. El ejercicio de prevenir demanda identificar y evaluar los riesgos que se enfrentan a diario en la labor periodística, además de destinar los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar la salvaguarda de las y los periodistas.

Conclusiones: preocupaciones, retos y perspectivas

En un contexto caracterizado por la existencia de un patrón de violencia en contra de quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión a través de la libertad de prensa, desde ARTICLE 19 y Cencos planteamos algunas preocupaciones así como retos y perspectivas de cara a 2010.

El trabajo que hemos llevado a cabo demuestra la complejidad del problema, y si bien no se puede hacer la vinculación entre las agresiones y una afiliación política o ideología determinada, o un solo actor responsable, a través de cifras ha sido posible ubicar las zonas de mayor riesgo para aquellas personas que ejercen el periodismo en México.

Por un lado, preocupa el crecimiento de las agresiones a la libertad de expresión en un contexto no solo de violencia en diversas entidades del país, sino además en el escenario electoral venidero. Se ha constatado que en momentos de elección las y los periodistas se ven inmersos en un contexto de conflictividad electoral. De los siete estados donde el indicador de violencia contra periodistas es mayor, cinco de ellos tendrán elecciones para gobernador el próximo 4 de julio⁸⁹, por lo que habrá que seguir de cerca la tensión que pueda darse entre las campañas electorales y el ejercicio periodístico.

Al respecto cabe recordar que los mandatos especiales de libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, así como las Naciones Unidas destacaron en 2009 de manera conjunta "la importancia del debate abierto y vigoroso, del acceso a la información y a los procesos electorales, y el rol fundamental de los medios de comunicación para plantear temas electorales e informar a la ciudadanía. Pero sólo medios de comunicación diversos e independientes, incluyendo emisoras de servicio público independiente pueden cumplir este papel"⁹⁰.

Asimismo, uno de los retos para el trabajo que desarrollamos en ARTICLE 19 y Cencos es seguir cons-

truyendo estrategias para encontrar una respuesta efectiva por parte del Estado. Pese a la evidente falta de voluntad política de las autoridades, de los distintos ámbitos de gobierno, continuaremos colaborando y proponiendo mecanismos de prevención y protección.

Reconocemos que la impunidad en México afecta a toda la sociedad y a lo largo del presente informe hemos señalado los altos niveles de impunidad en los casos relacionados con periodistas. Sin embargo, seguirá siendo un reto resaltar el efecto lacerante de la violencia hacia periodistas, comunicadores y comunicadoras, ya que sin una prensa libre la sociedad pierde.

Ninguna medida por sí sola resolverá el problema, vemos al menos cuatro líneas de acción urgentes por parte del Estado: la federalización de los delitos a la libertad de expresión, la reestructuración de la Fiscalía Especializada, la despenalización de los delitos contra el honor en las entidades federativas y la creación de un mecanismo de protección y prevención desde el poder Ejecutivo.

Otra asignatura pendiente del Estado mexicano es la referente a la cooperación y la implementación de los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. En particular la concreción de las visitas oficiales de las relatorías de libertad de expresión, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos así como de la Organización de las Naciones Unidas y con ello, la implementación de las recomendaciones que estas instancias emanan, así como llevar a cabo las recomendaciones del Examen Periódico Universal al que fue sometido México en 2009.

En ARTICLE 19 y Cencos seguiremos buscando en la comunidad internacional una voz que acompañe la defensa del derecho a la libertad de expresión. Esto bajo la lógica de incidir en el fortalecimiento institucional para que el Estado responda en su marco de competencia.

⁸⁹ Habrá elecciones estatales en: Yucatán, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala, Baja California, Chiapas y Quintana Roo, donde se definirán 12 gubernaturas, mil 533 alcaldías y 309 diputados locales. Habrá elecciones para gobernador en Durango, Quintana Roo, Chihuahua, Sinaloa, Veracruz. En 2010 también habrá elecciones a gobernador en Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo, Aguascalientes, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

⁹⁰ *Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones*, Washington, D.C., 15 de mayo de 2009 [http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=745&IID=2].

El reto de la defensa, promoción y protección de la libertad de expresión también implica a la sociedad en su conjunto, especialmente a los medios y empresas de comunicación, las organizaciones de periodistas, a los y las periodistas, así como las organizaciones de la sociedad civil especializadas. Cada uno de estos actores desde su ámbito de trabajo debe proponer acciones concretas que incidan en la prevención y posibiliten cambios estructurales.

Para ARTICLE 19 y Cencos es necesario acercarse a experiencias internacionales en contextos similares, como el caso del Comité de Protección a Periodistas en Colombia, el cual ha logrado contribuir a disminuir las agresiones contra periodistas. Bajo esta lógica la posible creación de un sistema especial de protección en México presenta una oportunidad

para sentar bases para una política de prevención y protección de la libertad de expresión. En el Anexo del presente Informe desarrollamos un esquema básico para delinear el espacio institucional que responde a las necesidades actuales. Este trabajo conlleva, también, la necesidad de promover el diálogo entre las y los periodistas con el objetivo de acercar posiciones hasta llegar a una voz común fuerte. Que quede claro, con la ausencia de solidaridad entre los y las profesionales de la comunicación, las soluciones efectivas seguirán estando muy alejadas.

Desde ARTICLE 19 y Cencos seguiremos trabajando de manera cotidiana por la defensa, promoción y protección de la libertad de expresión en México y con ello por una democracia de calidad.

Anexo

Comité de Protección a Periodistas

La información vertida en los apartados anteriores del presente texto dibuja un panorama de amenaza y por ende poco favorable para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de la libertad de prensa en México. Queda expuesto así, un patrón generalizado de violencia en contra de la prensa en donde la inacción del gobierno ha propiciado un círculo vicioso de impunidad, incertidumbre y desinformación. Resulta inaplazable la instrumentación de medidas inmediatas, especiales y contundentes que atiendan esta situación.

México ha padecido en los últimos años el crecimiento exponencial de agresiones y ataques en contra de periodistas. El asesinato constituye la agresión más categórica y uno de los indicadores más ilustrativos de la violencia en que periodistas y comunicadores ejercen su trabajo⁹¹. Más aún, el índice de homicidios de periodistas arroja una medición de la calidad democrática y el respeto al Estado de Derecho, con base en la falta de garantías para el ejercicio de la libertad de expresión.

El Estado mexicano ha mostrado apertura para la adquisición de compromisos internacionales relativos a la protección de periodistas y al establecimiento de un diálogo con la sociedad civil para la búsqueda de soluciones concretas.⁹² No obstante, a pesar de las abrumadoras cifras y agresiones sistemáticas

contra periodistas y de los múltiples señalamientos realizados por actores nacionales e internacionales, el Estado mexicano no ha puesto en marcha una política preventiva de protección para hacer frente a los ataques contra periodistas y comunicadores.

En este contexto, ARTICLE 19 propuso al Gobierno Federal, desde agosto de 2008, el diseño e instrumentación de un Comité de Protección a Periodistas,⁹³ como un mecanismo preventivo potencialmente efectivo. Dicho Comité se establecería dentro del Estado, como una respuesta de éste al clima de inseguridad, impunidad y violencia que se vive en México.

Esta propuesta ha tenido como objetivo propiciar el debate y reflexión en torno a un tema que exige urgente y decidida atención. Las mejores prácticas internacionales, en particular el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales de Colombia, se han tomado como referentes para perfilar una herramienta eficaz en la protección del derecho de toda persona a expresarse y de la sociedad a estar informada.

En ese sentido, inspirado en el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de Colombia, y tomando en consideración las particularidades de la realidad mexicana, ARTICLE 19 propone la creación de un Comité de Protección a Periodistas con las características que a continuación se señalan:

¿Quién integraría el Comité?

Instancias de gobierno

A fin de lograr una efectiva articulación entre las autoridades facultadas y obligadas a proveer protección, prevenir la comisión de delitos e instrumentar

políticas que garanticen la no repetición de violaciones a los derechos, resulta imprescindible la participación activa de representantes con poder de toma de decisión de las siguientes dependencias:

⁹¹ Mientras que del 2001 al 2003 tuvieron lugar los asesinatos de siete periodistas, del 2004 al 2006 el número de asesinatos subió a 20 casos. De éstos, 10 ocurrieron durante 2006. En 2008 se registraron 13 asesinatos, mientras que en 2009 se verificaron 11.

⁹² Derivado del Examen Periódico Universal de México en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en febrero de 2009, el Estado mexicano aceptó las siguientes recomendaciones: 53. Invitar a ONG que trabajan el tema de la libertad de prensa a un diálogo constructivo sobre cómo detener la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa; 56. Poner en marcha medidas más eficaces para hacer frente a la violencia contra los periodistas y personal de los medios de comunicación; ofrecer garantías a los mismos; garantizar su seguridad en el desempeño de sus actividades profesionales en particular de aquellos que investigan y denuncian los casos de tráfico de drogas y la corrupción; 60. Incrementar la efectividad de las medidas precautorias para proteger a los defensores de los derechos humanos, incluyendo la adopción de efectivas y comprehensivas estrategias de prevención, a nivel central y local, para prevenir los ataques y proteger la vida e integridad física de los defensores de los derechos humanos y periodistas y garantizar que esos programas estén respaldados por un firme compromiso político y con recursos suficientes.

⁹³ ARTICLE 19 convocó, junto con el Internacional Media Support, a las organizaciones internacionales más importantes en materia de promoción y defensa de las libertades de expresión y prensa a participar en la "Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación" que visitaron México del 19 al 26 de abril de 2008. Con base en el balance y evaluación de dicha Misión Internacional, ARTICLE 19 acordó con la Secretaría de Gobernación trabajar de manera conjunta –sociedad civil y gobierno– en el diseño e instrumentación de un Comité de Protección a Periodistas.

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Relaciones Exteriores

La coordinación con las entidades federativas es un elemento crucial para garantizar la efectividad del Comité. En ese sentido, debe existir necesariamente un mecanismo de vinculación con las entidades federativas.

Organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones civiles juegan un papel fundamental en la prevención y protección de los casos de agresión a periodistas. Las diversas actividades y experiencias dentro de las organizaciones aportarán insumos relevantes para el diseño y efectivo funcionamiento del Comité de Protección.

Organizaciones o representantes gremiales

Los representantes gremiales brindarán su conocimiento y *expertise* respecto del ejercicio de la libertad de prensa en el terreno.

Organizaciones internacionales

La participación con voz en el Comité de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos facilitará el diálogo con autoridades locales e internacionales, lo que contribuirá a la adecuada instrumentación de las medidas.

Organismos no Jurisdiccionales de Protección y Defensa de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta con un programa especializado en periodistas y defensoras y defensores civiles cuyo trabajo en materia de documentación de casos e instrumentación de medidas cautelares abonará a la mejor instrumentación de las medidas. De ser necesario, la presencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos sería requerida para la evaluación de los casos y, en su caso, para la instrumentación de las medidas solicitadas.

¿Bajo qué condiciones operaría el Comité?

El Comité debe de contar con las siguientes facultades y condiciones para garantizar su correcto funcionamiento:

- Autonomía técnica y de gestión.
- Marco regulatorio que permita una actuación pronta y expedita.

- Presupuesto necesario para cumplir con su mandato y, en especial, para adoptar y ofrecer medidas efectivas y expeditas de protección.
- Reglas de operación claras y transparentes.

Bajo esta misma lógica, el Comité deberá operar bajo los siguientes lineamientos:

- Espectro de protección amplio e incluyente que garantice el pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos.
- Procedimientos de operación deliberativos. Las discusiones tendrán como punto inicial la evaluación de riesgo particular del caso.
- Otorgamiento de medidas de protección que garanticen la seguridad de él o la solicitante, así como la posibilidad de continuar desarrollando su labor.
- Incorporar de manera transversal las perspectivas étnicas y de género tanto en la determinación de casos como en la instrumentación de las medidas.
- Consulta y participación permanente de la sociedad civil.
- Política de difusión proactiva de información tomando en cuenta la protección de datos personales y condiciones de seguridad.

¿Cómo operaría el Comité?

Las medidas de seguridad (preventivas o de protección) serían implementadas a partir de una evaluación técnica sobre la situación de riesgo en que se encuentra el o la periodista, efectuada por los organismos de seguridad competentes.

Los principios que regirán la implementación de medidas por parte del Comité serán:

- Temporalidad: las medidas de protección serán de carácter temporal y estarán sujetas a revisión periódica.
- Causalidad: Una vez que el caso haya sido aceptado por el Comité, las instituciones participantes deberán allegarse, conocer y evaluar todos los insumos ofrecidos como evidencia de la conexión directa entre el factor de riesgo y la actividad periodística de la o el solicitante.
- Proporcionalidad: las medidas deben corresponder al nivel de amenaza.
- Flexibilidad: Las medidas deben de facilitar, en la medida de lo posible, en el caso de que el o la solicitante decidan continuar ejerciendo su labor periodística.

¿Cuál sería el ámbito de competencia del Comité?

Además de los periodistas, existen otros grupos que sufren graves agresiones a causa del ejercicio de la libertad de expresión y a quienes el Estado ha fallado en proteger. Entre dichos grupos destacan los defensores y las defensoras de derechos humanos.

No obstante, se estima necesario destacar que, con base en la naturaleza diferenciada de sus funciones sociales, los y las defensores de derechos humanos y los periodistas enfrentan riesgos y amenazas distintos.

Bajo esa lógica, las medidas de prevención y protección que requiere cada grupo debieran ser analiza-

das de forma separada, tomando en cuenta las realidades y necesidades particulares de cada grupo. Por ello, ARTICLE 19 centra su propuesta exclusivamente en la protección a periodistas.

¿Cuándo sesionará el Comité?

Las reglas de operación del Comité deben contemplar reuniones periódicas para conocer nuevos casos, así como dar seguimiento a las medidas de protección dictadas.

Del mismo modo, el Comité debe contemplar un mecanismo de emergencia para conocer casos y evaluar medidas.

Nota metodológica

Desde 2007, ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y el Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos, trabajan en el monitoreo y registro de agresiones a la libertad de expresión. Los datos y estadísticas que se presentan en este informe han sido elaborados utilizando el Protocolo para el registro, documentación y seguimiento de agresiones a periodistas que ambas organizaciones editaron y publicaron en 2008. Este año se pudieron confirmar 244 agresiones distribuidas en 194 casos diferentes.

Tabla de casos y agresiones registradas y confirmadas			
	2007*	2008	2009
Casos registrados**	64	173	194
Agresiones registradas	89	227	244

* La metodología actual se empezó a aplicar en 2008.

** Un caso hace referencia a un evento específico y puede contar con una o más agresiones.

El protocolo incorpora una visión de derechos humanos, lo que permite generar insumos cuantitativos y cualitativos para la protección y defensa del derecho a la libertad de expresión. Cada caso de agresiones se corrobora con fuentes primarias y secundarias, aplicando criterios de confidencialidad y evaluando en todo momento la situación de seguridad.

El trabajo realizado plantea líneas de reflexión sobre la problemática en base a los datos recabados que permiten un mejor acercamiento. Sin embargo, es importante mencionar los límites para acceder a toda la información que rodea cada caso. Al mismo tiempo, como organizaciones de la sociedad civil, nuestra labor no es la de investigar ni la de impartir justicia. El presente informe tampoco pretende calificar más allá de las evidencias de las que se dispone y desde el enfoque de derechos humanos.

Las definiciones completas y los conceptos utilizados en este informe se pueden consultar en el protocolo, disponible en el portal de la Campaña Permanente de Protección a Periodistas: www.libertad-expresion.org.mx/publicaciones.

Bibliografía

ARTICLE 19. *Discurso sin Resultados, Informe sobre la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas*. México 2009 (<http://www.article19.org/pdfs/publications/mexico-discurso-sin-resultados.pdf>).

ARTICLE 19. “Los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información”. En *Serie de Estándares Internacionales*. México: 1996. (<http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/joburgprincipios.pdf>).

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. *Señalamientos sobre el incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de libertad de expresión*. México: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2007. (<http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/senalamiento-sobre-el-incumplimiento-de-las-obligaciones-del.pdf>).

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (México); ARTICLE19 Oficina para México y Centroamérica; Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos; Fundación Manuel Buendía; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Libertad de Información México A.C; Sindicato Nacional de Redactores de Prensa y Reporteros sin Fronteras. *Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Situación de la Libertad de Expresión en México*. México: 2007 (http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/informe_libertad.pdf).

Cámara de Diputados. “Acuerdo de creación de la Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de Comunicación”. En *Gaceta Parlamentaria*, no. 2909-VII, 10 de diciembre 2009 (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. Protocolo para el registro, documentación y seguimiento de agresiones a periodistas. México: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2008 (<http://libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/cencos-protocoloweb.pdf>).

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. *Guía Práctica sobre la libertad de expresión*. México: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2008 (<http://libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/cencos-guiaweb.pdf>).

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. *Sistemas de alertas y metodología para el registro, documentación y seguimiento de las agresiones a periodistas y medios de comunicación*. México: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2008 (<http://libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/cencos-memoriaweb1.pdf>).

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. “Boletín Trimestral. Agresiones contra la libertad de expresión en México (enero-marzo 2009)”. ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2009 (<http://libertad-expresion.org.mx/boletines-trimestrales/>).

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. "Boletín Trimestral. Agresiones contra la libertad de expresión en México (abril-junio 2009)". ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2009 (<http://libertad-expresion.org.mx/boletines-trimestrales/>).

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. "Boletín Trimestral. Agresiones contra la libertad de expresión en México (julio-septiembre 2009)". ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Centro de Comunicación Social, Cencos. México: 2009. (<http://libertad-expresion.org.mx/boletines-trimestrales/>).

Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación. "Informe correspondiente al 1er semestre enero-junio de 2007". En *Gaceta Parlamentaria*, no. 2472, 27 de marzo 2008 (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación. "Informe correspondiente al 2do semestre julio-diciembre de 2007". En *Gaceta Parlamentaria*, no. 2472, 27 de marzo de 2008. (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación. "Informe correspondiente al 1er semestre enero-junio de 2008". En *Gaceta Parlamentaria*, no. 2823, 18 de agosto de 2009 (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación. "Informe correspondiente al 2do semestre julio-diciembre de 2008". En *Gaceta Parlamentaria*, no. 2823, 18 de agosto de 2009 (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Comisión Especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación. "Informe correspondiente al 1er semestre enero-junio de 2009". En *Gaceta Parlamentaria*, no. 2823, 18 de agosto de 2009 (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión*. Washington, D.C: 2002 (www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&IID=2).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Comunicado de prensa no. R79/09". Washington D.C: 5 de noviembre 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones". Washington D.C: 2007 (<http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=745&IID=2>).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Declaración de Principios sobre libertad de expresión*. Washington D.C: 2000 (<http://www.cidh.org/RELATORIA/showarticle.asp?artID=26&IID=2>).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 69/2007*. 19 de diciembre de 2007 (<http://www.cndh.org.mx/recomen/2007/069.htm>).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 01/2008*. 10 de enero de 2008 (<http://www.cndh.org.mx/recomen/2008/001.htm>).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 052/2009*. 11 de agosto de 2009 (<http://www.cndh.org.mx/recomen/2009/052.html>).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 57/2009*. 14 de septiembre de 2009 (<http://www.cndh.org.mx/recomen/2009/057.html>).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 60/2009*. 29 de septiembre de 2009 (<http://www.cndh.org.mx/recomen/2009/060.html>).

Consejo de Derechos Humanos (ONU). “Las ocho recomendaciones en materia de libertad de expresión”. En Informe de Recomendaciones al Estado Mexicana a raíz del Examen Periódico Universal (EPU). México: 2008 (<http://libertad-expresion.org.mx/examen-periodico-universal-y-la-libertad-de-expresion>).

Fiscalía Especializada para la atención de delitos cometidos contra periodistas. *Informe Anual 2008*. Subprocuraduría de derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunidad, Procuraduría General de la República. México: 2008.

Fiscalía Especializada para la atención de delitos cometidos contra periodistas. *Informe Anual 2009*. Subprocuraduría de derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunicad, Procuraduría General de la República. México: 2009 (<http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/informe-feadp-2008.pdf>).

Misión Internacional de documentación sobre ataques en contra de periodistas y medios de comunicación. *Libertad de prensa en México. La sombra de la Impunidad y la violencia*. México: 2008 (<http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2009/01/informe-la-sombra-de-la-imp-y-la-viole.pdf>).

Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. “Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo”. En Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos. México: OACNUDH, 2009 (<http://www.tlachinollan.org/informepdf.pdf>).

Organización de las Naciones Unidas. *Directrices sobre la función de los Fiscales*. La Habana, Cuba: 1990 (<http://ilanud.or.cr/12.%20Directrices%20sobre%20la%20Funcion%20de%20los%20Fiscales.pdf>).

Procuraduría General de la República. *ACUERDO A/031/06 del Procurador General de la República*, por el que se crea la Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas. México: 2006.

Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA. Comunicado de prensa R03/10. Washington D.C: 11 de enero de 2010 (<http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=779&ll=2>).

Scammell, Michael. “Censorship and its History –A personal view–”. en *ARTICLE 19 World Report*, 1988.

Secretaría de Gobernación. Intervención del Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, ante el Consejo de Derecho Humanos de la ONU en el marco del Examen Periódico Universal. Ginebra, Suiza: 10 de febrero de 2009 (<http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=salaprensa&articulo=1387&pref=6&cat=3>).

Notas periodísticas

Juan Angulo. *"En Guerrero, matan; temo por mi inseguridad"*, en Emequis, 11 de enero de 2010 (<http://www.m-x.com.mx/2010-01-10/juan-angulo-%E2%80%9CEn-guerrero-matan-temo-por-mi-seguridad%E2%80%9D/>).

Juan Manuel Mejía Domínguez. *"Periodistas a dos fuegos"*. Centro Independiente de noticias. México: 9 de septiembre de 2009 (<http://cinoticias.com/2009/09/08/periodistas-a-dos-fuegos/>).

María Idalia Gómez. *"La Cámara de Diputados resta importancia a las agresiones a periodistas"*, en Impunidad.com. 23 de octubre de 2009 (<http://www.impunidad.com/index.php/lang/sp/index.php?shownews=413&idioma=br>).

Octavio Orellana Wiarco, en La Jornada (<http://www.jornada.unam.mx/2008/12/10/index.php?section=politica&article=017n1pol>).

Octavio Orellana Wiarco, en La Jornada (<http://www.jornada.unam.mx/2008/12/10/index.php?section=politica&article=017n1pol>).

Vanguardia, *"Policía Federal asume el mando de operativo antinarco en Chihuahua"*. 16 de enero 2010 (http://www.vanguardia.com.mx/diario/noticia/estados/nacional/policia_federal_asume_el_mando_de_operativo_antinarco_en_chihuahua/453850).

Leyes Nacionales y Tratados Internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sitios Web

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México: <http://www.libertad-expression.org.mx/>

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC): <http://www.amarc.org/>

Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI): <http://www.amedi.org.mx/>

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica: <http://www.article19.org/>

Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos: <http://www.cencos.org/>

Centro de Periodismo y Ética Pública (CEPET): <http://www.cepel.org/>

Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (CIMAC): <http://www.cimac.org.mx/>

Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo A.C.: <http://www.pnp.org.mx/>

Fundación Manuel Buendía (FMB): <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/>

Fundación Prensa y Democracia (PRENDE): <http://www.prende.org.mx/>

Fundación Rory Peck: <http://www.rorypecktrust.org/>

Instituto para la Seguridad y la Democracia. (Insyde): <http://www.insyde.org.mx/default.asp>

Reporteros sin Fronteras (RSF): <http://www.rsf.org/>

Sindicato Nacional de Redactores de la prensa (SNRP): <http://www.snrp.org.mx/>

Agradecemos de manera especial a quienes de alguna manera colaboraron en la investigación y elaboración del presente documento. De manera especial a la Embajada del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte en México, Real Embajada de Noruega en México, Ford Foundation, OSI-Media Initiative.

**ARTICLE19 Oficina para México y Centroamérica
Campaña Global por la Libertad de Expresión**

Medellín 33 Col. Roma
México D.F. C.P.06700
Delegación Cuauhtémoc
Tel: +52 55 1054 6500
Fax: +52 55 1054 6400
mexico@article19.org
www.articulo19.org
www.article19.org

Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos)

Medellin No. 33, col. Roma
México D.F. C.P. 06700
Delegación Cuauhtémoc
Tel: +52 (55) 55 33 64 75
+52 (55) 55 33 64 76
Fax: (+52) (55) 52 08 20 62
cencos@cencos.org
www.cencos.org

Campaña Permanente de Protección a Periodistas

www.libertad-expresion.org.mx

TE HACE DAÑO NO SABER

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México