

GUÍA PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS CAUTELARES EN BENEFICIO DE PERIODISTAS Y COMUNICADORES EN MÉXICO

Octubre 2010



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
MEXICO

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONTENIDO

1/INTRODUCCIÓN	2
2/ANTECEDENTES	4
3/MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	16
4/PROCEDIMIENTO DE INSTAURACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN FAVOR DE PERIODISTAS Y COMUNICADORES	18
5/ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES	20

“El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.”

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión

1/INTRODUCCIÓN

El derecho a la libertad de expresión y opinión son elementos fundamentales de los primeros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En una de las consideraciones de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se señala que “el menosprecio de los derechos humanos ha originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra”.

La libertad de expresión no solamente comprende el derecho a difundir información, sino ideas, investigación e información, constituyendo un derecho individual que además guarda relación con los derechos colectivos en cuanto al derecho a la sociedad en general a recibir información y opiniones sobre diversos temas políticos, sociales, culturales, del comercio o publicitarios.¹

Agredir a un periodista o a un comunicador en el ejercicio de su labor, es agredir a la sociedad en su derecho a ser informada, a conocer, comunicar y tomar decisiones libres, autónomas e informadas.

Cuando se agrede a un periodista no sólo se violan sus derechos individuales, también se violan, como sociedad, nuestros derechos colectivos. Y es que la libertad de expresión constituye uno de los ejes sobre los que se fundamenta la democracia. Gracias a la libertad de expresión y de información, podemos construir nuestra exigencia para el pleno ejercicio de otros derechos, ejercer de modo más eficaz nuestra ciudadanía y fortalecer el tejido social.

El ejercicio efectivo del derecho a la libertad de opinión y de expresión es un importante indicador del grado de protección de otros derechos humanos y libertades, teniendo presente que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.²

¹ Ver más en caso Ballantyne y otros c. Canadá, párr. 11.3, Comité de Derechos Humanos, año 1993.

² Resolución A/HRC/RES/12/16 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de octubre de 2009.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), organismo público autónomo del Estado mexicano, cuyo objetivo esencial es proteger, observar y promover los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos jurídicos internacionales, se ha comprometido a fomentar y fortalecer mecanismos para prevenir las violaciones en perjuicio de los periodistas y comunicadores en México.

Debido al incremento de las agresiones en perjuicio de periodistas y comunicadores en México, el 11 y 12 de febrero de 2010, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en conjunto con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, llevaron a cabo el diálogo “Hacia un Mecanismo de Protección para Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos”. El encuentro tuvo como objetivo intercambiar ideas para el diseño de un mecanismo de protección en nuestro país, partiendo de la experiencia internacional y buenas prácticas en materia de protección de defensores y periodistas cuando su vida, integridad física y psicológica se ven amenazadas.

Durante el Diálogo, se establecieron principios básicos para el diseño del “Mecanismo de Protección para los Periodistas y personas Defensoras de los Derechos Humanos”, a saber:

- El mecanismo debe enfocarse a defensores/as y periodistas.
- El mecanismo debe tener como características: ser nuclear, eficaz, ágil, flexible, confiable, con capacidad de reacción inmediata y de adaptación.
- Al mecanismo lo debe regir el principio de transparencia.
- Se debe analizar qué información será de carácter reservado y quienes tendrán acceso a ésta.

Asimismo, se acordó que en materia de Medidas de prevención y protección “se deben establecer lineamientos de autoprotección y elaborar manuales y/o protocolos de actuación en casos de alto riesgo”.

Por lo anterior, la CNDH dispone de la presente *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México*, a fin de aportar herramientas a la construcción un mecanismo de protección eficaz y optimizar la instrumentación de medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores.

Se trata de un proyecto susceptible de ser enriquecido con propuestas de especialistas, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, defensores de derechos humanos y cualquier persona que desee contribuir a garantizar la plena vigencia de la libertad de expresión en nuestro país.

2/ANTECEDENTES

Situación de la libertad de expresión en México

Un “comunicador o periodista” es aquella persona que se dedica a informar de manera libre a la sociedad, la cual también ejerce su derecho a recibir información y generar una opinión propia. Un Estado en que se garanticen efectivamente estos derechos favorece la democracia y el respeto a los derechos humanos.

En 2009, en el informe sobre libertad de prensa³ publicado por el Instituto Internacional de Prensa (IPI por sus siglas en inglés) se señaló que México se había convertido en el país más peligroso para ejercer el periodismo en el Continente Americano.

El 90% de los asesinatos de periodistas alrededor del mundo quedan impunes; así lo afirma el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés)⁴. Esto se debe, ante todo, por el miedo a las mafias o grupos extremistas que pueden llegar a generar fuertes represalias. El caso mexicano es cada día más alarmante.

La CNDH a través del *Programa de Agravios a Periodistas*⁵, ha identificado que las violaciones en perjuicio de los periodistas y comunicadores en México incluyen homicidios, amenazas, desaparición, secuestro, tortura y detenciones arbitrarias. Principalmente, se detecta una deficiente atención en materia de prevención del delito y procuración de justicia cuando los periodistas y comunicadores resultan víctimas del abuso del delito, del poder y de la indolencia de las autoridades, sobre todo, cuando no son detenidos los responsables.

Del año 2000 a la fecha, en el Programa de la CNDH se han conocido 65 casos de homicidios en perjuicio de periodistas, de los cuales se ha dictado sentencia condenatoria solamente en 10 casos, esto es, en un 15.62%. Asimismo, de 2005 a la fecha, se ha documentado 12 desapariciones de periodistas y 17 atentados a medios de comunicación.

³ World Press Freedom Review 2009, International Press Institute. <http://www.freemedia.at/publications/world-press-freedom-review/>

⁴ <http://www.cpi.org/es/2010/04/diez-asesinatos-de-periodistas-por-resolver.php>

⁵ Creado como Programa Especial de la CNDH en 1991 y adscrito posteriormente a la Quinta Visitaduría General, como Dirección General en 2005.

El 19 de agosto de 2009, la CNDH emitió la Recomendación General 17, sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente, en la cual se subraya la necesidad de reconocer la posición de los periodistas como un sector particularmente destinatario de agresiones y de violaciones a sus derechos humanos, así como de proteger la esencial actividad pública que realizan en la vida democrática del país, especialmente en los casos en que los profesionales de la información cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia, circunstancias en las que deben ser sujetos de especial protección, a fin de garantizar que dispongan de medios para cumplir con su función informativa.

En la Recomendación se advierte sobre la urgente necesidad de impulsar una procuración de justicia efectiva, completa e independiente, ante las agresiones que se cometen en perjuicio del gremio periodístico. Las acciones de investigación realizadas por la autoridad, pocas o muchas según el caso, nunca serán suficientes en tanto los ataques y crímenes no se resuelvan, no se identifique ni se castigue a los responsables y mientras no se conozca el paradero de los periodistas desaparecidos.

En el ámbito federal, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, elaborado con el fin de asegurar un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y mecanismos de la Administración Pública Federal, se busca implementar medidas de protección a periodistas y comunicadores a través de las siguientes estrategias y líneas de acción:

Estrategia	Líneas de acción
<p>Estrategia 1.5. Consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas de la APF.</p>	<p>(SEGOB) Garantizar la libertad de expresión, el acceso a la información y la pluralidad informativa, en la elaboración de políticas públicas en la APF.</p> <p>(SEGOB, PGR, SSP) Promover mecanismos institucionales e interinstitucionales para garantizar la seguridad de periodistas, profesionales de la comunicación y ciudadanos que ven amenazada su integridad personal por situaciones relacionadas con la libertad de prensa.</p>
<p>Estrategia 4.1. Impulsar una efectiva implementación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de la promoción de medidas de carácter legislativo en todos los niveles del orden jurídico</p>	<p>(PGR) Promover las reformas legislativas necesarias para permitir la acción eficaz de las autoridades federales correspondientes en los casos de crímenes cometidos contra periodistas en el ejercicio de su actividad profesional.</p>

mexicano.	(PGR) Promover las reformas necesarias para ampliar la competencia y atribuciones de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra Periodistas.
------------------	---

Por otra parte, el 15 de febrero del 2006 se creó la entonces Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP) en el seno de la Procuraduría General de la República, la cual está facultada para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y la persecución de los delitos cometidos en perjuicio de periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de su ejercicio profesional.

En el informe que rindió la FEADP en el año 2009 reportó que del 16 de febrero de 2006 al 30 de noviembre del 2009, en esa Fiscalía se desarrolló la investigación de asuntos radicados, tramitados y determinados en un total de 108 averiguaciones previas y actas circunstanciadas, de las cuales 99 se han determinado y 9 se encuentran en trámite. Cabe señalar que de los 99 casos determinados, solamente 4 derivaron en una consignación ante las autoridades jurisdiccionales.

El 1 de julio de 2010, mediante Acuerdo del Procurador General de la República, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión. A partir de la entrada en vigor de esa disposición, los asuntos a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas que se encontraban en trámite, averiguaciones previas y los procesos penales en curso pasaron al conocimiento de la nueva Fiscalía.

Libertad de expresión en el Sistema Universal de protección y promoción a los derechos humanos

En los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ se señala que toda persona tiene derecho a la libertad opinión y expresión, derecho que comprende el no ser molestado a causa de sus opiniones, así como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

La libertad de expresión es un derecho que comprende otros derechos y por lo tanto implica un concepto muy amplio. En términos del desarrollo jurisprudencial y doctrinario, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la libertad de expresión también comprende la libertad de información, comunicación, acceso a la información pública gubernamental, *habeas data*, derecho de réplica o rectificación, la reserva de fuentes, secreto profesional y a la opción de colegiación.⁷

En la más reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en materia de *El derecho a la libertad de opinión y de expresión*⁸ se subraya que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática; que el ejercicio efectivo de estos derechos es un importante indicador del grado de protección de otros derechos humanos y libertades, teniendo presente que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.

A través de esta resolución, los países que integran el Consejo de Derechos Humanos externaron su preocupación respecto de la violación continua del derecho a la libertad de expresión, derivada de actos de impunidad, ejecuciones extrajudiciales, detención arbitraria, tortura, intimidación, persecución, hostigamiento, amenazas, violencia, discriminación, aplicación indebida de disposiciones legales sobre difamación y calumnia, así como respecto de la vigilancia, registro, confiscación y censura, contra quienes ejercen, promueven o defienden esos derechos, como los periodistas, escritores y otros profesionales de la información.

En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 3 de mayo como el Día Mundial de la Libertad de Prensa (decisión 48/432, de 20 de diciembre). Esta medida tuvo su origen en la

⁶ Firmado por México el 23 de marzo de 1981.

⁷ “Manual Derecho y Defensa de Periodistas y Comunicadores”, página 17, año 2007. CENCOS.

⁸ Resolución A/HRC/RES/12/16 del 12 de octubre de 2009.

Conferencia General de la UNESCO que, en una resolución de 1991 sobre la "Promoción de la libertad de prensa en el mundo", había reconocido que una prensa libre, pluralista e independiente era un componente esencial de toda sociedad democrática.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas cuenta con un Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión⁹, cuyo mandato consiste en:

- Reunir toda la información pertinente dondequiera que ocurran casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra profesionales en la esfera de la información que ejercen el derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- Recibir información fidedigna y confiable de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y cualesquiera otras partes que tengan conocimiento de estos casos.

La violencia en perjuicio de periodistas y comunicadores a nivel mundial ha despertado la preocupación de los órganos especializados en la materia. Por ello, el 2 de febrero de 2010, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) se reunieron en Washington para emitir una declaración conjunta respecto de los diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década. El tercer punto aborda la violencia contra periodistas y expresa lo siguiente:

Particularmente, se encuentran en riesgo los periodistas que cubren problemas sociales, incluyendo crimen organizado o narcotráfico, que critican al gobierno o a los sectores de poder, que cubren violaciones a los derechos humanos o corrupción, o que trabajan en zonas de conflicto. Reconociendo que la impunidad genera más violencia, estamos particularmente preocupados por lo siguiente:

1. *Estas agresiones no reciben la atención que merecen y no se asignan recursos suficientes que permitan prevenirlas o –cuando se producen- investigarlas y juzgar a quienes las perpetran.*
2. *No se reconoce la necesidad de adoptar medidas especiales para abordar estas agresiones, que no sólo suponen un ataque contra la víctima sino que además vulneran el derecho de las demás personas a recibir información e ideas.*
3. *La ausencia de medidas de protección para periodistas que han sido desplazados como resultado de estas agresiones.*

⁹ La Comisión de Derechos Humanos decidió, por resolución 1993/45 de 5 de marzo de 1993, designar a un relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Respecto de la situación de los periodistas en México, el Comité de Derechos Humanos emitió las siguientes recomendaciones al Estado mexicano relativas al quinto informe periódico que presentó sobre el cumplimiento al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰:

El Estado parte debe garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades. Además debe:

- *Tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, en particular mediante la aprobación oportuna del proyecto de ley sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión ejercida a través de la práctica del periodismo;*
- *Velar por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos y, cuando proceda, enjuiciar a los autores de tales actos;*
- *Proporcionar al Comité información detallada sobre todos los procesos penales relativos a amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos en el Estado parte en su próximo informe periódico; y*
- *Tomar medidas para despenalizar la difamación en todos los estados.*

Asimismo, en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Estado mexicano aceptó diversas recomendaciones en materia de derechos humanos derivadas del Examen Periódico Universal¹¹, ocho de las cuales se refieren específicamente a la protección de comunicadores y periodistas en México, a saber:

- Adoptar las medidas necesarias para erradicar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas contra las mujeres, pueblos indígenas y periodistas;
- Invitar a las ONG dedicadas a la promoción de la libertad de prensa a participar en un diálogo constructivo sobre los medios por los que México puede poner coto a la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa;
- Fortalecer los derechos de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación; hacer que los gobiernos, a nivel tanto estatal como municipal cumplan con su responsabilidad de proteger la libertad de los medios de comunicación;
- Adoptar medidas más eficaces para combatir la violencia contra los periodistas y el personal de los medios de comunicación; proporcionar a estas personas mayores garantías y velar por su

¹⁰ CCPR/C/MEX/CO/5, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Examen del informe presentado por México partes en virtud del artículo 40 del Pacto, 22 de marzo de 2010.

¹¹ El examen de México se celebró el 10 de febrero de 2009, en el marco del cuarto período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Las recomendaciones emitidas al Estado mexicano se encuentran en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal respecto de México (A/HRC/11/27), distribuido el 5 de octubre de 2009.

seguridad en el desempeño de sus deberes profesionales, en particular de los que investigan y denuncian casos de tráfico de drogas y corrupción;

- Crear el marco jurídico adecuado a fin de que la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra periodistas tenga la competencia necesaria para investigar y enjuiciar a los autores con mayor independencia;
- Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas en perjuicio de periodistas y defensores de los derechos humanos, a fin de someter a la justicia a los autores, e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal;
- Velar porque se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos; que se castigue a los responsables; que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos y se adopten medidas adecuadas para su seguridad; y
- Mejorar la eficacia de las "medidas cautelares" para proteger a los defensores de los derechos humanos, en particular adoptando estrategias eficaces e integrales de prevención, a fin de prevenir las agresiones y proteger la vida y la integridad física de los periodistas y defensores de los derechos humanos.

A pesar de las recomendaciones y observaciones sobre la condición de quienes ejercen la libertad de expresión en México, emitidas a través de la propia Comisión Nacional y de los organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, la situación de las violaciones cometidas en perjuicio de los comunicadores y periodistas es cada vez más preocupante.

Libertad de expresión en el Sistema Interamericano de protección y promoción a los derechos humanos

El Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos ha realizado importantes esfuerzos de defensa y reconocimiento a la labor de los periodistas y comunicadores en todo el continente. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha aprobado diversas resoluciones¹² con el propósito de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y de pensamiento, así como destacar la importancia de los medios de comunicación en las Américas.

En esas resoluciones se reafirma el derecho a la libertad de pensamiento y expresión como elementos fundamentales para el ejercicio de la democracia y se hace un llamado a los Estados Miembros a respetar y garantizar el respeto de estos derechos, adoptando todas las medidas necesarias para evitar violaciones.

En materia de instrumentos de derechos humanos, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹³ se garantiza el derecho a la libertad de expresión en los términos de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole y por cualquier medio.

Asimismo, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión¹⁴, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que la libertad de expresión es, en todas sus formas y manifestaciones, un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas y no una concesión de los Estados.

Además, en la Declaración se establece que 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. En este sentido, la violencia y los ataques dirigidos a los periodistas y comunicadores constituyen violaciones a los derechos humanos.

“El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.” Principio 9

¹² AG/RES. 2434 (XXXVIII-O/08), AG/RES. 2287 (XXXVII-O/07), AG/RES. 2237 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2149 (XXXV-O/05),

¹³ Ratificada por México el 3 de febrero de 1981.

¹⁴ Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000.

a. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En el marco de las peticiones que recibe la CIDH, los peticionarios cuentan con una herramienta fundamental para la protección del derecho a la libertad de expresión y salvaguardar la vida e integridad física de los periodistas y comunicadores a través de las medidas cautelares.

Las medidas cautelares se encuentran previstas en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH. Esta disposición establece que en casos de gravedad y urgencia, y toda vez que resulte necesario de acuerdo con la información disponible, la CIDH podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado involucrado, la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.

Durante los años 2005 a 2009, la CIDH solicitó al Estado mexicano la adopción de medidas cautelares para garantizar la vida y la integridad personal de los siguientes comunicadores¹⁵:

Caso	Antecedentes
MC 14-10 – X y XX, México	El 3 de marzo de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de dos personas en México, cuya identidad se reserva debido a que la solicitud incluye alegaciones de abuso sexual. En la solicitud de medidas cautelares se alega que las beneficiarias son objeto de amenazas y hostigamiento desde la liberación de X, quien habría sido secuestrada el 6 de julio de 2009 en la ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero. Durante los 10 días de su secuestro, habría sido drogada, violada, torturada y mantenida encadenada. La solicitud de medidas cautelares alega que agentes de la policía ministerial estarían involucrados en el secuestro, y lo vinculan a que XX había denunciado anteriormente presuntas acciones irregulares de funcionarios estatales. Al momento de su liberación, los secuestradores la habrían amenazado con matarla si denunciaba los hechos. Se indica que X y su madre XX presentaron denuncia ante el Ministerio Público y ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, donde también solicitaron medidas de protección personal, pero no recibieron respuesta.
Lydia Cacho y otros	El 10 de agosto de 2009, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de la señora Lydia Cacho, su familia y funcionarios del Centro Integral de Atención a la Mujer (CIAM) de Cancún, México. En la solicitud de medidas cautelares se alega que

¹⁵ Ver casos en <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>

	entre el 17 y el 30 de julio de 2009 desconocidos rondaron y tomaron fotografías frente a su residencia y que el 5 de agosto de 2009 la señora Cacho recibió amenazas de muerte.
Rafael Rodríguez Castañeda	El 3 de julio de 2008, la CIDH otorgó medidas cautelares a fin de preservar el derecho de acceso a la información del periodista Rafael Rodríguez Castañeda. La solicitud de medidas cautelares está asociada a la petición P492/08 en la cual se alega <i>inter alia</i> que la negativa de los tribunales a brindar acceso a las boletas electorales sobrantes, inutilizadas, válidas y nulas empleadas en la jornada electoral del 2 de julio de 2006, previo a su destrucción, violaría el artículo 13 de la Convención Americana. La Comisión solicitó al Estado mexicano suspender la destrucción de las boletas electorales hasta tanto tenga la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del reclamo presentado por Rafael Rodríguez Castañeda.
Trabajadores de la Radio Calenda	El 16 de febrero de 2007 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los señores Esteban Abel Sánchez Campos, Emilio Santiago Ambrosio, Darío Roberto Campos Martínez, Carlos Bourget Aguilar y Marta Elia Aguilar Garcia, todos ellos trabajadores de la Radio Calenda en Oaxaca. De la información disponible se advierte que los beneficiarios han sido objeto de amenazas y ataques por parte del presidente del municipio en donde ésta opera, así como de personas cercanas a él, con el objetivo de que la Radio Calenda dejara de difundir información desfavorable al presidente del municipio.
Arabella del Carmen Jiménez Sánchez y otros (Radio La Voladora)	El 19 de septiembre de 2006 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Arabella del Carmen Jiménez Sánchez, Daniel Iván García Manrique, Verónica Galicia Castro, Esperanza Aurora Rascón Córdova y Oscar Reséndiz Galván periodistas y trabajadores radiales de “La Voladora”. La información disponible indica que los periodistas y trabajadores de “La Voladora” han sido objeto de amenazas y ataques en virtud de su actividad periodística.
Ericel Gómez Nucamendi y otros	El 31 de octubre de 2005 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Ericel Gómez Nucamendi y otros 116 trabajadores del Diario “Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca”. De la información disponible se advierte que el personal del diario ha recibido, de manera reiterada, amenazas, principalmente a través de llamadas telefónicas, así como de forma directa,

presuntamente en represalia por constituir en un medio de comunicación que formula críticas a las políticas del Estado de Oaxaca. Estas amenazas habrían escalado a actos de violencia y hostigamiento.

Por otra parte, dada la preocupación que sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre las constantes restricciones a la libertad de expresión e información, en 1997 decidió, por unanimidad de sus miembros, establecer una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión con carácter permanente, independencia funcional y estructura operativa propia.

La Relatoría Especial tiene la facultad de proveer asesoramiento legal en materia de libertad de expresión, realizar tareas de protección, promoción y difusión de la importancia del pleno respeto a este derecho, así como llevar a cabo visitas *in loco* a los países miembros de la OEA. El Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009¹⁶ contiene una amplia sección sobre los casos de periodistas en México, en la cual se externan diversas preocupaciones y recomendaciones por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

b. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷ se dispone que, “[en] casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) “podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes”. Asimismo, en el artículo 27.1 del Reglamento de la Corte IDH se prescribe que “en cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes”. Cabe destacar que cuando se trata de asuntos que no han sido sometidos al conocimiento de la Corte IDH, ésta podrá actuar únicamente a petición de la CIDH (art. 27.2).

¹⁶ <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/RELE%20ESP%202009.pdf>

¹⁷ México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos depositó su ratificación el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998.

La jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos comenzó a desarrollarse en 1965, cuando se autorizó a la CIDH a evaluar demandas o peticiones atinentes a casos concretos de violación de los derechos humanos, conforme a las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En 1969, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se definió el alcance de los derechos humanos protegidos por el sistema regional. Mediante la Convención también se creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se establecieron las funciones y procedimientos de la Comisión y de la Corte.

Los siguientes casos fueron resueltos de acuerdo con las disposiciones del Artículo 13 de la Convención Americana y resumen la jurisprudencia de la Corte en materia de libertad de expresión.

Temas de jurisprudencia sobre la libertad de expresión

Violencia o asesinato de comunicadores

Intimidación, amenazas y hostigamiento

Censura previa

Responsabilidades posteriores por declaraciones

Colegiación obligatoria para el ejercicio del periodismo profesional

Restricciones indirectas de la libertad de expresión

Derecho a la verdad

MEDIDAS PROVISIONALES

- Caso "La Nación" (Herrera Ulloa)
- Caso Ivcher Bronstein
- Caso Luisiana Ríos y otros
- Caso Marta Colomina y Liliana Velásquez
- Caso diarios "El Nacional " y "Así es la Noticia "

CASOS

- Caso Perozo y otros, Sentencia del 28 de enero de 2009.
- Caso Ríos y otros, Sentencia del 28 de enero de 2009.
- Caso Tristán-Donoso, Sentencia del 27 de enero de 2009.
- Caso Kimel, Sentencia del 2 de mayo de 2008.
- Caso Claude Reyes, Sentencia del 19 de septiembre de 2006.
- Caso Palamara Iribarne, Sentencia del 22 de noviembre de 2005.
- Caso Ricardo Canese, Sentencia del 14 de septiembre de 2004.
- Caso Herrera Ulloa, Sentencia del 2 de julio de 2004.
- Caso Ivcher Bronstein, Sentencia del 6 de febrero de 2001.
- Caso La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile), Sentencia del 5 de febrero de 2001.

OPINIONES CONSULTIVAS

- Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta, OC-7/86, 29 de agosto 1986
- La Colegiación Obligatoria de Periodistas, OC-5/85, 13 de noviembre de 1985

3/MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la Constitución Federal se reconoce el derecho de las víctimas del delito a “solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos”¹⁸.

A fin de garantizar los derechos de las víctimas del delito, el artículo 102, apartado B, de la Constitución se establece la facultad a la CNDH para conocer, de oficio o a petición de parte, respecto de actos que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, cometidas por autoridades de los tres niveles de gobierno. En la Ley de la CNDH se estipula, igualmente, que cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen a ejercer las atribuciones que les correspondan, particularmente en conductas que afecten la integridad física y psicológica de las personas, la Comisión Nacional puede conocer de la queja.

En términos de la Ley de la CNDH y su Reglamento Interno¹⁹, la Comisión Nacional se encuentra facultada para solicitar la adopción de medidas cautelares ante la inminente amenaza a la seguridad y/o integridad física de un periodista o comunicador.

La solicitud formulada por la CNDH debe contener una propuesta de medidas específicas de protección a fin de que las autoridades responsables brinden una óptima protección y tomen en cuenta las especificidades del caso. Estas medidas serán acordadas con el beneficiario, tomando en cuenta los *Elementos Esenciales para la Implementación de Medidas Cautelares* incluidos en esta Guía, que incluyen elementos de temporalidad, fuerzas policiales, telecomunicaciones, atención médica y psicológica, preservación de datos y seguimiento.

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

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS

¹⁸ De acuerdo con la Constitución Federal, la víctima también tiene derecho a recibir asesoría jurídica; coadyuvar con el Ministerio Público; recibir atención médica y psicológica de urgencia; reparación del daño; resguardo de su identidad y otros datos personales; así como impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

¹⁹ Artículo 40 de la Ley de la CNDH y los numerales 116, 117 y 118 de su Reglamento Interno.

La propuesta de medidas específicas de protección debe elaborarse siempre en coordinación con los periodistas y comunicadores afectados (o sus representantes), ya que esto pudiera prevenir que las medidas resulten inadecuadas o no se cumpla con el objetivo de prevenir la situación de amenaza, hostigamiento o daño irreparable en su perjuicio.

De igual manera, las medidas cautelares deben ser analizadas casuísticamente y solicitarse de manera específica, ya que cada caso es distinto y no existe un modelo estandarizado en que se pueda lograr acoger, de manera integral, las necesidades de protección para los periodistas o comunicadores de modo similar.

Una vez que la autoridad federal o estatal acepte la solicitud de medidas cautelares emitida por la CNDH, tendrá que entrar en contacto con la institución, así como con el beneficiario para acordar la estrategia de instrumentación de las medidas.

Posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el beneficiario (o su representante) realizarán un seguimiento puntual de la implementación de las medidas solicitadas, a fin de evaluar su efectividad, así como su retiro o extensión.

Las medidas otorgadas por la CNDH tendrán vigencia por un plazo de 30 días, que podrá ser prorrogado por el tiempo que sea necesario, siempre y cuando se manifiesten los motivos que dieron lugar al mismo.²⁰ La extensión del plazo para sostener las medidas cautelares, como su retiro deberán evaluarse por la CNDH, en conjunto con el beneficiario, a fin de conocer respecto de las circunstancias vigentes en cada caso específico.

²⁰ Ver fundamento en el artículo 118 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4/PROCEDIMIENTO DE INSTAURACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN BENEFICIO DE PERIODISTAS Y COMUNICADORES

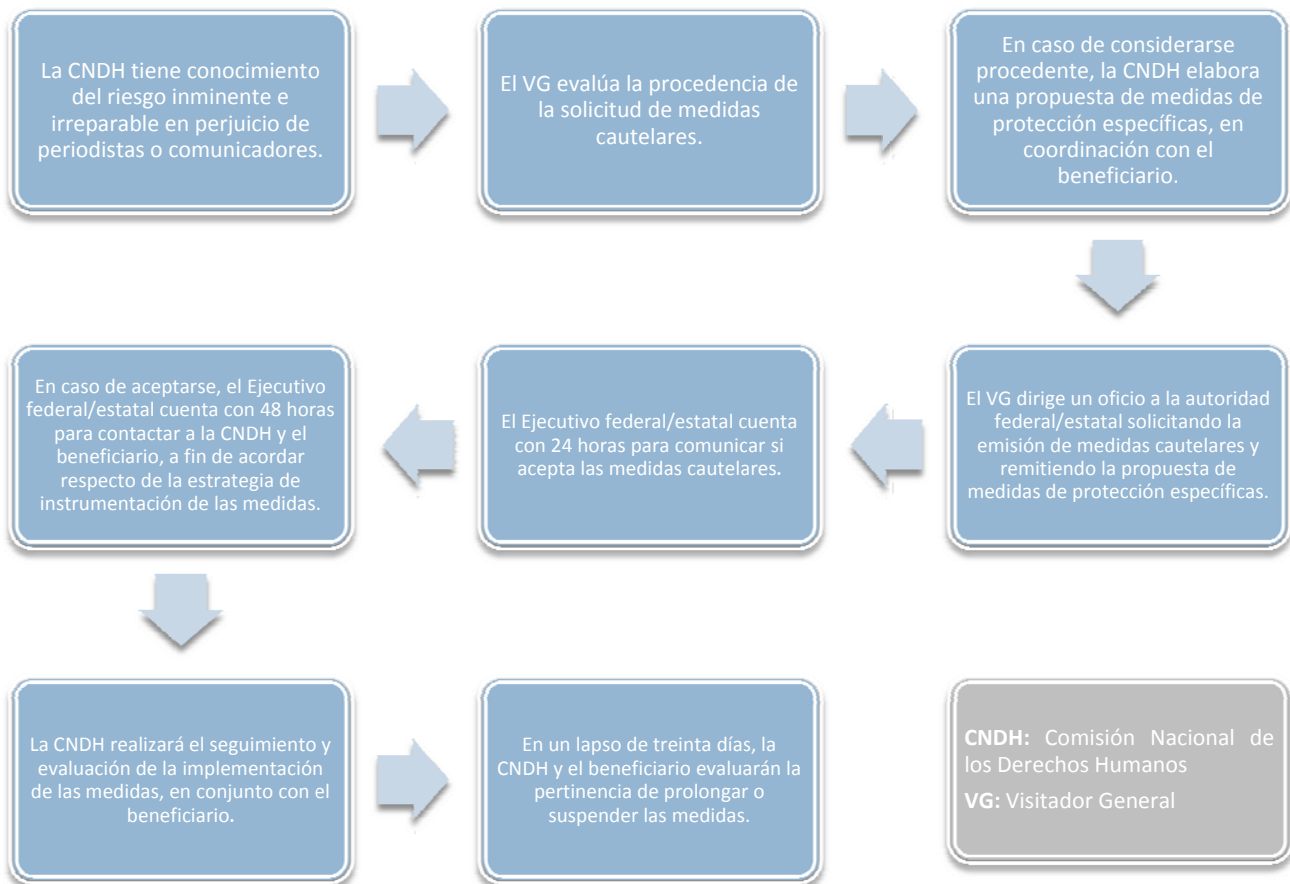
El proceso de solicitud de medidas cautelares se lleva a cabo de conformidad con la Ley y el Reglamento Interior de la CNDH y bajo los principios de inmediatez, concentración y rapidez que rigen sus procedimientos.²¹

- a. La **CNDH** conoce de una situación de inminente riesgo en perjuicio de uno o varios periodistas, mediante:
 - I. Medios de comunicación
 - II. Llamada telefónica
 - III. Correo electrónico
 - IV. Escrito de queja
 - V. Personalmente o a través de terceros.
- b. El **Visitador General de la CNDH** analiza la procedencia de la solicitud, atendiendo a las circunstancias específicas del caso.
- c. De considerarse procedente la solicitud, el **Visitador General de la CNDH**, en conjunto con el **beneficiario** (o su representante), elaborará una propuesta de medidas de protección específicas, con base en los *Elementos Esenciales para la Implementación de Medidas Cautelares* incluidos en esta Guía, que se remitirán a la autoridad correspondiente para su instrumentación.
- d. El **Visitador General** emite el oficio de solicitud de medidas cautelares, referido en el Artículo 40 de la Ley de la CNDH y los numerales 116, 117 y 118 de su Reglamento Interno.
- e. La **autoridad estatal o federal** cuenta con un plazo de **24 horas** para determinar respecto de la aceptación de las medidas solicitadas.
- f. En un plazo de **48 horas** a partir de la aceptación de las medidas, la **autoridad estatal o federal** deberá entrar en contacto con la **CNDH** y el **beneficiario** para acordar la estrategia de instrumentación de las medidas.
- g. La **CNDH** realizará el seguimiento y evaluación periódica de las medidas cautelares implementadas por la **autoridad estatal o federal**.

²¹ Ver artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- h. Después de 30 días, la CNDH y el **beneficiario** llevarán a cabo un estudio de riesgo, a fin de determinar respecto del posible levantamiento o extensión de las medidas. Las medidas otorgadas por la CNDH tendrán vigencia por un **plazo de 30 días**, que podrá ser prorrogado por el tiempo que sea necesario.²²

Propuesta de esquema de instauración de medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores.



²² Ver fundamento en el artículo 118 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5/ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

Al formular la propuesta de medidas cautelares a implementarse por parte de las autoridades estatales o federales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizará un análisis de las especificidades de cada situación.

Para ello, se contará con la participación del beneficiario de las medidas cautelares (o su representante), a fin de conocer sus necesidades específicas en la implementación de las medidas cautelares, ya que esto pudiera prevenir que las medidas resulten inadecuadas o no cumplan con el objetivo de prevenir la situación de amenaza, hostigamiento o daño irreparable en su perjuicio.

La CNDH y el beneficiario diseñarán una propuesta de medidas cautelares con base en los siguientes elementos:

Estudio de Riesgo	Las medidas cautelares se solicitarán después de analizar la existencia de un riesgo <u>extraordinario</u> o <u>extremo</u> , así como las amenazas y vulnerabilidades del caso para determinar si existe la necesidad de protección específica por parte de las autoridades competentes.	
	Criterios de evaluación de riesgo²³	
	Ordinario	Al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Genera para el Estado la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un programa de seguridad pública eficaz.
Extraordinario	Atenta contra el derecho a la seguridad personal de la víctima o testigo y es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren sus derechos fundamentales. Este nivel de riesgo se adecua a las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • Específico e individualizable; • Concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas; • Presente, no remoto ni eventual; • Importante, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para la persona; • Claro y discernible; • Excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; 	

²³ Apartado 4.4. Sentencia T-976/04. Corte Constitucional de Colombia.

		<ul style="list-style-type: none"> • Desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo; y • Materialización probable por las circunstancias del caso.
	Extremo	Es el que, además de extraordinario, es grave, inminente y dirigido contra la vida o la integridad personal. El riesgo extremo es aquel que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal.
Esquemas de Protección		<p>a. <i>Esquemas individuales.</i> Son mecanismos de protección otorgados a un beneficiario.</p> <p>b. <i>Esquemas colectivos.</i> Son mecanismos de protección otorgados a dos o más beneficiarios.</p> <p>c. <i>Protección de inmuebles.</i> Son mecanismos de protección a los inmuebles propiedad de los medios de comunicación, donde se encuentre su personal.</p>
Urgencia		La implementación de las medidas debe ser oportuna y expedita.
Temporalidad		Las medidas de protección serán de carácter temporal. Se aplicarán mientras subsistan los factores de riesgo y amenaza en perjuicio del beneficiario y estarán sujetas a revisión y evaluación periódica.
Modalidad		Las medidas cautelares pueden ser de carácter de <i>conservación</i> , lo que significa que las autoridades deberán tomar acciones adecuadas para mantener las cosas en el estado en el que se encuentran, o bien, <i>restitutorias</i> , para lo cual se implementarán acciones encaminadas a regresarlas eficazmente al estado en el cual se encontraban, a fin de salvaguardar los derechos humanos de la persona o grupo en cuestión.
Fuerzas policiales		Es necesario evaluar la pertinencia de establecer medidas de protección por parte de la policía de los tres niveles de gobierno, siempre y cuando esto no se constituya en un riesgo adicional a la situación en concreto. En este sentido, debe considerarse el apoyo de otras corporaciones, ante la desconfianza de las fuerzas policiales locales.

Telecomunicaciones	<p>Es necesario evaluar la pertinencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instaurar cámaras y circuitos cerrados, dentro y fuera de las instalaciones de trabajo o domicilio particular de los periodistas o comunicadores por parte de las procuradurías locales o federal.²⁴ • Otorgar un teléfono (radio o celular) activo durante las 24 horas al cual los periodistas o comunicadores puedan comunicarse en caso de emergencia. El número debe de cumplir con una función de prevención y denuncia al más alto nivel de responsabilidad para garantizar la toma de decisiones adecuadas y eficaces. • Designar un enlace con capacidad en actuación y toma de decisiones en caso de riesgo.
Enlace y comunicación	<p>El beneficiario de medidas cautelares debe estar siempre en comunicación con las autoridades designadas como enlace, a fin de mantener informados a los responsables de su protección, sobre su ubicación y sus rutas.</p>
Atención médica y psicológica	<p>Debe considerarse la necesidad de solicitar atención médica y psicológica al beneficiario y familiares para atender síntomas de estrés post-traumático.</p>
Custodia	<p>Es necesario evaluar sobre la necesidad de otorgar custodia provisional de las personas que hayan sido objeto directamente de amenaza o perturbación en el ejercicio de su labor, ya sea por elementos de seguridad pública o bien, por parte de organismos no gubernamentales de atención y acompañamiento a periodistas o comunicadores.²⁵</p>
Protección de la identidad del beneficiario	<p>En caso de requerirse protección al derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad de los periodistas o comunicadores, debe considerarse la obligación de mantener en estricta reserva la identidad de los beneficiarios y las medidas implementadas. Los periodistas o comunicadores estarán igualmente obligados a proteger la información.</p> <p>En su caso, también puede solicitarse el albergue confidencial en casos de periodistas o comunicadores que consideren necesaria la protección de su identidad y la de su familia o, en su caso, beneficiarse de un programa de protección para víctimas y testigos instaurados por los sistemas de procuración e investigación de los delitos.</p>

²⁴ Corte IDH Asunto Pilar Noriega y otros respecto, Resolución de 06-02-08; párr. 12 “el Estado ha adoptado distintas medidas para proteger a Pilar Noriega García, Bárbara Zamora López y miembros de la familia Ochoa y Plácido, tales como, **custodia personal, instalación de circuito cerrado de TV, custodia en lugares de trabajo, teléfonos de emergencia, servicios de teléfonos celulares.**”

²⁵ Algunas organizaciones que trabajan en estas acciones son: Brigadas de Paz Internacional y Front Line for Human Rights, quienes tienen programas de intervención en casos de emergencias líneas de emergencia y manuales con recomendaciones para la protección de defensores de derechos humanos. Ver: <http://www.frontlinedefenders.org/es/emergency> y <http://www.pbi-mexico.org/field-projects/pbi-mexico/>

Investigación de los hechos	Debe considerarse la urgencia de solicitar apertura de una investigación efectiva de los hechos y del reconocimiento de coadyuvancia por parte del Ministerio Público.
------------------------------------	--

Estos elementos son enunciativos más no limitativos y serán considerados en cada caso, a fin de consolidar una propuesta óptima de protección para las autoridades encargadas de evitar daños de imposible reparación para periodistas y comunicadores. La instrumentación de las medidas será responsabilidad de las autoridades federales y/o estatales correspondientes.