

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN



Comisión Estatal para la
Atención y Protección de
los Periodistas

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE LA **Libertad de Expresión**

ÍNDICE

- **Presentación**
- **Marco contextual**
- **Justificación**
- **Objetivos**
- **Cobertura municipal**
- **Funcionariado y corresponsabilidad institucional**
- **Ejecución**
- **Evaluación y seguimiento**

Presentación

La Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (CEAPP), en su naturaleza de organismo constitucional autónomo, es una institución pionera a nivel nacional en la defensa de la libertad de expresión. Si bien su creación se dio en un contexto de agresiones letales contra los periodistas, a casi 10 años de su instalación, ésta enfrentó una renovación en su integración con la llegada de un nuevo Pleno.

Este cambio generó las condiciones necesarias para enfrentar la problemática de violencia contra periodistas con una óptica responsable, determinante, sensible y con nuevos bríos para incidir en los fenómenos estructurales que la provocan. Por lo anterior, quienes integramos el Pleno de la Comisión emprendimos una dinámica de trabajo con miras a mediano y largo plazo, estableciendo objetivos y metas claras que permitieran mejorar las condiciones en las que se ejerce la libertad de expresión a lo largo y ancho del territorio veracruzano.

Bajo el principio de asumir que Veracruz atraviesa una espiral de violencia - *en diferentes niveles y frentes- contra la prensa*, se trabajó en la identificación de los rasgos de los periodistas, en la exploración de los diferentes fenómenos que los afectan y en la formulación de propuestas claras. Por ello, con apoyo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana, en el primer semestre del 2021 se desarrolló e integró un Diagnóstico sobre las Condiciones de la Libertad de Expresión, en el que participaron más de 230 periodistas del estado de Veracruz y en el que se obtuvieron hallazgos que permitieron direccionar los esfuerzos de esta Comisión de manera efectiva.

Por ello, durante el 2021, primer año de gestión de la nueva administración de la Comisión, se trazaron tres líneas de intervención dentro de una Agenda Estratégica 2021-2024: **1) Atención y Protección 2) Desarrollo Profesional y 3) Vinculación Interinstitucional.** Adicionalmente se agregaron valores transversales de promoción constante de derechos humanos, transparencia, equidad de género, mismos que permean en cada una de las acciones emprendidas por todas las áreas de este Organismo Autónomo.

Esto trajo como resultado una mejora en la comunicación con el gremio periodístico; se ganó confianza respecto al papel de la Comisión en la defensa de la libertad de expresión; la cobertura territorial se incrementó y se visibilizaron los alcances y servicios con los que cuenta el Organismo; se tuvo un trabajo preventivo sin precedentes que logró incorporar a 52 comunicadores al Programa Preventivo y de Seguridad. Aunado a lo anterior, el espectro de atención se amplió a tal grado de establecer una política integral de atención que incluyó la asistencia de más de 220 periodistas en materia de ayuda social y gestiones de carácter médico, social y/o de derechos laborales.

Sin embargo, uno de los pendientes y desafíos para la institución es su consolidación dentro del ámbito de la administración pública local, lo que obstaculiza su incidencia en la agenda pública y puede llegar a dificultar la implementación de cada una de las acciones para la atención y protección de los periodistas.

Adicionalmente, dentro de la coyuntura de transiciones políticas, durante el 2021 se identificaron tres grupos mayoritarios como agresores: delincuencia (común y organizada) en un 28 por ciento; sociedad civil o particulares con un 22 por ciento y servidores públicos de todos los niveles con un 25 por ciento. En este último rubro, al menos la mitad fueron agravios que tuvieron como origen autoridades o actores locales con influencia municipal o regional, incluida la única agresión letal registrada en dicho año, la de un colega periodista privado de la vida por órdenes de autoridades municipales electas (según se actualizó en la investigación ministerial y en el proceso judicial en curso).

Por lo anterior, con el objetivo de fortalecer la promoción de la libertad de expresión y de reducir la incidencia de agravios a los periodistas en el ejercicio de la misma, se diseñó una política de vinculación institucional desde el ámbito local y regional que involucra a los servidores públicos del ámbito municipal.

Con la premisa de que la Comisión, en su carácter de institución emergente creada para atender un problema de componentes socio-estructural, debe aglutinar todos los esfuerzos del Estado en la prevención del delito contra periodistas y promoción de acceso a la justicia (sin sustituir ni invadir facultades constitucionales otorgadas a las instancias de prevención como las policías y de investigación como las fiscalías), apostamos a la creación del **Programa Estratégico de Libertad de Expresión**, el cual busca articular acciones de coordinación *-en una primera etapa-* con los gobiernos municipales de Veracruz en favor de los comunicadores del estado, desde el ámbito de la capacitación en materia de libertad de expresión, la implementación de medidas preventivas y/o de protección y en la gestoría para la asistencia social de los comunicadores.

Marco contextual

La Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas es un Organismo Constitucional Autónomo del Estado de Veracruz que tiene competencia en toda la entidad para atender y proteger la integridad de los periodistas, así como para promover las condiciones para el libre ejercicio del periodismo con pleno respeto al derecho a la información y a la libertad de expresión.

La Comisión fue instalada oficialmente el día 18 de diciembre de 2012, teniendo como fundamento el Decreto número 583, de fecha 09 de noviembre de ese mismo año, publicado en la Gaceta Oficial del estado mediante número extraordinario 387, mediante el cual se adiciona la fracción V, al artículo 67, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al respecto, vale la pena destacar que esta Comisión Estatal fue creada en medio de un contexto nacional y estatal muy complicado para la labor periodística, ya que de acuerdo con el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre los años 2011 y 2012, en nuestro país se registró una alta incidencia de agresiones en contra de periodistas, subrayando que en dicho periodo fueron asesinados nueve periodistas en la entidad Veracruzana y cinco más fueron desaparecidos.

Aunado a lo anterior, entre 2010 y 2012, al menos 23 periodistas se vieron en la necesidad de desplazarse del territorio veracruzano debido a la ausencia de garantías de seguridad para realizar su trabajo.

Bajo estas premisas, la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, surgió como respuesta al contexto de inseguridad y vulnerabilidad en que se encontraba el gremio periodístico en el estado, con la finalidad de contar con un mecanismo local de medidas cautelares que permitiera contrarrestar las situaciones de riesgo en las que pudiese encontrarse un periodista derivado de su labor informativa.

Entre sus funciones están el poner a disposición de los comunicadores medidas de atención, gestiones, asesorías, acompañamientos legales y capacitación, resaltando como misión principal el dictar medidas de protección cuando se presentan amenazas o agresiones en contra de la integridad de los comunicadores, así como medidas preventivas y de prevención en favor de periodistas que han sido identificados como mayormente expuestos a riesgos en el ejercicio de su profesión, advirtiéndose así que las actividades sustanciales de esta Comisión se desarrollan sobre cuatro ejes fundamentales, a saber:

- La recepción, análisis y solución de los casos de los periodistas que peticionen ante este Organismo Autónomo, a través del personal especializado en asuntos jurídicos, en la defensa de los derechos humanos en general, y de la libertad de expresión en lo particular;
- El fortalecimiento de las acciones encaminadas a prevenir riesgos y amenazas;
- Capacitar a los periodistas y servidores públicos, promoviendo el libre ejercicio del periodismo, con pleno respeto al derecho a la información y a la libertad de expresión;
- La vinculación interinstitucional, mediante la firma de convenios con aliados estratégicos, para establecer acciones conjuntas a favor de las y los periodistas veracruzanos.

Siendo la materialización de estos ejes lo que da cuerpo y sustento a las actividades que desarrolla este Organismo.

Justificación

La libertad de expresión es un derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.¹

La importancia de este derecho se deriva, entre otras razones, de su triple función en el sistema democrático, por un lado, tiene como fundamento la dignidad humana y la autonomía de la persona, pues permite la expresión y proyección del ser humano, por otra parte, se basa en el carácter instrumental que tiene la libertad de expresión para el ejercicio de múltiples derechos, y en las distintas funciones que cumple en los sistemas democráticos.²

De ese modo, la libertad de expresión permite generar una opinión pública informada y consciente sobre asuntos de interés público, y por ende permite tener un mayor control ciudadano sobre la gestión pública.

Sabedores de lo anterior, y en cumplimiento de nuestro mandato constitucional de promover las condiciones para el libre ejercicio de la profesión del periodismo, esta Comisión ha emprendido diversas acciones tendientes a crear un contexto más favorable para el ejercicio periodístico en el estado.

Lo anterior no ha sido una tarea fácil pues la violencia contra los periodistas ha crecido de forma notable en las últimas décadas, al respecto, la organización Artículo 19 en su informe anual 2021 sobre libertad de expresión e información en México refiere que durante ese año fueron asesinados 7 periodistas en nuestro país, asimismo se registraron 644 ataques documentados en todo el año, de los cuales las autoridades mexicanas se vincularon a por lo menos 274 agresiones (42.55%), frente

¹ Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos

² Botero Marino, Catalina et al. "El derecho a la Libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas". Pág. 30

a 21.31% cometidas por particulares, seguido de partidos políticos (9.18%) y delincuencia organizada (6.53%). Es decir, las autoridades mexicanas están directamente vinculadas a 2 de cada 5 agresiones contra la prensa.³

Por su parte, en el año 2021 esta Comisión registró el homicidio de un comunicador en posible vínculo con su labor periodística, asimismo tuvo conocimiento de 93 agresiones reportadas por periodistas en el Estado de Veracruz.

En función de lo anterior, este Organismo se ha visto en la necesidad de reforzar las medidas preventivas que permitan a los comunicadores veracruzanos desempeñar sus actividades en contextos más seguros y libres, máxime que nuestras funciones no pueden limitarse a implementar mecanismos reactivos, es decir, implementar medidas después de que haya ocurrido algún tipo de agresión en contra de los periodistas, si no por el contrario, necesitamos fortalecer las acciones dirigidas a prevenir las mismas.

Para ello, es imprescindible contar con la participación activa de diversas autoridades, quienes de conformidad con el artículo 1° de nuestra Constitución Federal, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en este caso en particular, la libertad de expresión, y hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los mismos.

De este modo, hemos decidido crear un **Programa Estratégico para la Libertad de Expresión**, el cual está enfocado a desarrollarse en coordinación con el ámbito municipal, al ser el nivel de gobierno más próximo a la población y por ende a los periodistas; dicho Programa busca explicar a quienes integran el servicio público municipal la importancia de garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión, reconocer el papel imprescindible de los periodistas como medio para la configuración de la opinión pública informada y consciente, así como de coadyuvar *-tal y como lo establece el artículo 25 de la Ley 586 de la CEAPP y el artículo 139 del Reglamento Interior que nos rige-* en la implementación de medidas preventivas y

³ Artículo 19. "Negación: informe anual 2021 sobre libertad de expresión e información en México".

de protección dirigidas a contrarrestar las situaciones de riesgo en las que pudiese encontrarse un periodista derivado de su labor informativa.

De igual manera, atendiendo situaciones extraordinarias de las y los periodistas vinculadas a vulnerabilidades de salud y/o de asistencia social, se promoverán las acciones necesarias de coordinación y gestoría con apoyo de áreas específicas de los Ayuntamientos, tales como los sistemas municipales DIF, los institutos de las mujeres, entre otras.

Objetivos

General:

Promover el respeto a la libertad de expresión para reducir la incidencia de agresiones y/o restricciones a periodistas veracruzanos en el ejercicio de la misma.

Específicos:

- a. Fortalecer y promover el respeto a la libertad de expresión desde el ámbito municipal.
- b. Prevenir situaciones de riesgo en contra de periodistas y atender los fenómenos que las propicien.
- c. Implementar medidas de protección en coordinación con autoridades municipales a favor de aquellos periodistas que se encuentren en situaciones de riesgo con motivo de su labor.

Fases del Programa

Con la finalidad de cumplir con el objetivo y fin de las acciones de intervención, se plantean las siguientes fases de implementación:

1. **Fase inicial.** Reuniones presenciales con los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, para dar a conocer el programa, guías, capacitaciones y anexos. Se ha considerado la presentación del Programa que involucre a autoridades estatales, federales, legisladores, titulares de organismos autónomos y presidentas y presidentes municipales.
2. **Fase de implementación.**
 - Capacitación a servidores públicos del gobierno municipal en materia de libertad de expresión.
 - Coordinación con las áreas que el Ayuntamiento designe (Secretaría y/o Direcciones), para la implementación de medidas preventivas y/o de protección a periodistas en situación de riesgo.
 - Enlace con el área que designe el Ayuntamiento para la gestión y asistencia social en favor de las y los comunicadores.
3. **Fase de evaluación.** Se elaborarán indicadores de evaluación que reporten el funcionamiento del programa y sistema de coordinación.

Cobertura municipal

La organización política del estado de Veracruz se compone de 212 municipios, cuyos gobiernos municipales fueron renovados en el proceso electoral de 2021. Ante esta transición, a partir del 01 de enero del presente año 2022, la mayoría de ellos -salvo 4 Ayuntamientos que se definieron en una elección extraordinaria- iniciaron funciones.

Si bien la integración municipal es vasta, la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas sólo tiene cobertura en cerca de 65 municipios, en los cuales se ha identificado la residencia y desempeño activo de periodistas en el ejercicio de su libertad de expresión, que a precisar son los siguientes:

Pánuco, Tempoal, Tantoyuca, Álamo Temapache, Tepetzintla, Huayacocotla, Chicontepec, Tuxpan, Poza Rica, Papantla, Coatzintla, Tihuatlán, Gutiérrez Zamora, Tecolutla, Tlapacoyan, Martínez de la Torre, San Rafael, Misantla, Perote, Actopan, Xalapa, Emiliano Zapata, Coatepec, Xico, La Antigua, Huatusco, Coscomatepec, Paso del Macho, Córdoba, Fortín, Tezonapa, Veracruz, Boca del Río, Medellín de Bravo, Tierra Blanca, Tlacotalpan, Cosamaloapan, Orizaba, Rafael Delgado, Ixtaczoquitlán, Amatlán, Río Blanco, Lerdo de Tejada, Alvarado, Santiago Tuxtla, San Andrés Tuxtla, Catemaco, Isla, Juan Rodríguez Clara, Acayucan, Oluta, Soconusco, Sayula de Alemán, Jesús Carranza, Tatahuicapan, Cosoleacaque, Zaragoza, Minatitlán, Hidalgotitlán, Uxpanapa, Chinameca, Jáltipan, Coatzacoalcos, Nanchital, Ixhuatlán del Sureste, Moloacán, Agua Dulce y Las Choapas.

No obstante, es importante precisar que en las regiones de Veracruz, comunicadores con residencia en alguno de los municipios ya identificados, suelen realizar coberturas informativas en otras demarcaciones aledañas y su influencia puede llegar a ser regional o estatal, por lo que la cobertura y campo de acción de este Organismo Autónomo no es limitativa, pudiéndose considerar cualquiera de los municipios restantes.

Asimismo, durante el 2021 y el primer trimestre del 2022, la Comisión identificó en los municipios ya señalados algún tipo de incidencia relacionada con la labor periodística de los comunicadores, lo que implica que este Organismo Autónomo considere a corto y mediano plazo la integración de los Ayuntamientos correspondiente al Programa Estratégico de Libertad de Expresión.

Con base en el presupuesto autorizado y vigente para la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, se ha establecido una implementación gradual y en etapas, misma que deberá realizarse a partir de la aprobación del presente Programa y hasta diciembre de 2024, tomando como criterio fundamental la permanente promoción de la libertad de expresión en todos sus niveles.

En la primera etapa, a desarrollarse a partir del segundo trimestre del 2022, se ha considerado a 35 municipios como foco, tomando en cuenta antecedentes de agravios a los periodistas; la densidad y número de periodistas residentes, así como la disposición de sus Ayuntamientos.

Funcionariado y Corresponsabilidad institucional

El Programa Estratégico de Libertad de Expresión de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (CEAPP) representa una iniciativa sin precedentes que busca involucrar a los gobiernos municipales y autoridades locales en la defensa y mejora de las condiciones de la libertad de expresión.

Se trata de un programa público y gratuito para los Ayuntamientos, por lo que es imprescindible que cada gobierno municipal participante asuma la convicción y compromiso para implementar cada una de las actividades planteadas en los tres ejes rectores, facilitando la asistencia de los servidores públicos y policías municipales involucrados, así como la logística para el desarrollo de las actividades a través de espacios públicos propicios, desde salas, auditorios o recintos de carácter municipal.

Aunado a lo anterior, es importante que desde la Presidencia Municipal, Cabildo, Secretaría, Direcciones de Área, Jefaturas de Departamentos y hasta puestos de auxiliares, asuman una postura garante de los derechos humanos y de la libertad de expresión. No obstante, el Programa contempla un sector del funcionariado que será clave para la implementación, desarrollo y mejora del presente, mismo que se enlista a continuación:

- a) Presidenta o Presidente Municipal.
- b) Cabildo (Síndica (o) y regidores).
- c) Secretaría del Ayuntamiento.
- d) Direcciones (Comunicación Social, Seguridad Ciudadana, Gobernación, Derechos Humanos o símil, DIF, Instituto de las Mujeres).

Ejecución

Ante la necesidad de buscar una prevención y protección a la libertad de expresión, se busca implementar un programa estratégico para que las personas involucradas puedan aplicar en el ejercicio de sus funciones, que incidirá a nivel local y regional, por medio de una serie de acciones que dividen en **tres ejes** fundamentales los cuales son:

- a.** Capacitación para servidores públicos y policías municipales en materia de libertad de expresión.
- b.** Coordinación con áreas específicas de los Ayuntamientos para la protección de los periodistas.
- c.** Gestiones para la atención integral a periodistas.

a. Capacitación para servidores públicos y policías municipales en materia de libertad de expresión.

Actividades	Desarrollo
1. Diseño y aplicación de la guía de capacitación "Libertad de expresión y servidores públicos".	Capacitación dirigida a servidores públicos municipales dividida en tres unidades: <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de expresión 2. Los servidores públicos frente al ejercicio de la libertad de expresión 3. Violencia contra la libertad de expresión
2. Diseño y aplicación de la guía de capacitación "El papel de los periodistas y medios de comunicación en el sistema de justicia".	Capacitación dirigida a policías municipales dividida en tres unidades: <ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos humanos y libertad de expresión. 2. Protocolos, alcances, límites y responsabilidades del ejercicio informativo dentro del sistema de justicia.

	3. Relación y protocolos de atención a medios de comunicación.
3. Diseño y desarrollo de foros, conversatorios, reuniones preventivas y demás actividades para la promoción de la libertad de expresión.	1. Actividades continuas dirigidas a servidores públicos, policías y periodistas para la promoción y fortalecimiento de la libertad de expresión en coordinación con gobiernos municipales.

b. Coordinación con áreas específicas de los Ayuntamientos para la protección de los periodistas.

Actividades	Desarrollo
4. Capacitación y coordinación con policías municipales para la implementación de medidas preventivas y/o de protección.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación con mandos de las policías municipales para el desarrollo de reuniones preventivas con periodistas de la fuente policiaca o general en cada municipio. 2. Capacitación dirigida a mandos y coordinadores jurídicos de las Direcciones de Seguridad Ciudadana (o similar) para la implementación de las medidas preventivas y/o de protección contempladas en el artículo 25 de la Ley 586 de la CEAPP. 3. Implementación de un protocolo de coordinación para la atención inmediata a emergencias para periodistas en situación de riesgo.
5. Creación de la Red Estatal de Comunicación Social para la capacitación e implementación del Programa Estratégico	1. Diseño de una red de colaboración compuesta por los directores de Comunicación Social (similar o quien designe el Ayuntamiento) y que coordinará la CEAPP para la implementación efectiva del Programa, así como para la instrumentación de

de Libertad de Expresión.	medidas de atención, preventivas y/o demás situaciones relacionadas con el ejercicio periodístico de los comunicadores en cada municipio.
---------------------------	---

c. Gestiones para la atención integral a periodistas.

Actividades	Desarrollo
6. Enlace y coordinación con áreas del Ayuntamiento encargadas de brindar asistencia social.	1. Coordinación de la CEAPP con instancias como el Sistema DIF Municipal, Instituto de las Mujeres, Gobernación, entre otras, para la gestoría de servicios y asistencia social en favor de los periodistas.
7. Vinculación institucional para la atención integral de los periodistas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Celebración de convenios generales o específicos de colaboración para la atención integral a periodistas en materia de asistencia social, atención psicológica, entre otros. 2. Celebración de convenios o acuerdos para la instrumentación de actividades de vinculación institucional, incidencia social, promoción de la libertad de expresión y capacitación específica para periodistas.