

Situación al Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión en México

Informe Ejecutivo: Balance de un sexenio, 2000-2006

**Que presentan organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
en su visita a México**

Abril de 2007

Elaborado por:

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-México)

Artículo 19

Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)

Fundación Manuel Buendía

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Libertad de Información-México (LIMAC)

Sindicato de Redactores de la Prensa

Espacios de articulación participantes:

Colectivo por la Transparencia

Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación

Índice

Introducción

I. Asesinatos, desapariciones y Agresiones Contra Periodistas y Medios de Comunicación

II. Medios electrónicos y radios comunitarias

III. Acceso a la Información

IV. Publicidad Oficial

V. Recomendaciones al Estado Mexicano

Introducción

Este documento es producto la experiencia compartida en materia de libertad expresión y acceso a la información y del trabajo colectivo durante 4 meses en los que participaron: Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-México), Artículo 19, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Fundación Manuel Buendía A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Libertad de Información-México (LIMAC), Sindicato de Redactores de la Prensa y espacios de articulación: Colectivo por la Transparencia y Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación.

En México, la libertad de expresión ha resultado un derecho humano constantemente vulnerado desde su marco jurídico y en su ejercicio.

En los últimos años han aumentado el número de agresiones contra de periodistas, medios de comunicación agravado a la impunidad en la que se mantienen los crímenes las desapariciones de quienes ejercen el periodismo.

Por otro parte, la falta de pluralidad informativa, intensificada por modificaciones recientes a la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, la utilización de controles indirectos para limitar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Aunado a la ausencia de regulación de publicidad oficial y la carencia de armonización legislativa en materia de transparencia y acceso a la información pública ponen en evidencia las graves deficiencias que impiden el ejercicio pleno del derecho de la información en México (**Anexo 1** Informe General).

I. Asesinatos, Desapariciones y Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación

Los asesinatos y desapariciones de periodistas en el sexenio de Vicente Fox, convirtieron a México en uno de los países más peligrosos del mundo para el ejercicio periodístico ubicándose tan solo después de Irak¹. Ante ello, se creo la Comisión Especial para Fortalecer la Protección a Periodistas, Medios de Comunicación y la Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados² y la Fiscalía Especial para la Atención de Agresiones contra Periodistas³.

De 2000 al 2006, se registraron en México 27 periodistas asesinados y 5 desaparecidos⁴. En los procesos que se siguen por homicidio de periodistas sólo en 8 casos que existen detención, se registran irregularidades, sin sancionarse a los responsables.

¹ Reporteros Sin Fronteras. Informe 2006. “Del periodo del 2000-2006, 81 periodistas asesinados en el mundo, 64 fueron en Irak y en México 30”.

² Publicado en la Gaceta Legislativa de la Cámara de Diputados de 2005.

³ Creada por la Procuraduría General de la República, mediante Acuerdo A/031/06 el 15 de febrero de 2006.

⁴ De acuerdo al registro de la *Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación*, encontramos que hasta el mes de abril de 2006, se registraron más de 525 actos de presión contra periodistas y medios de comunicación, de los cuales: 30 periodistas fueron asesinados, 5 comunicadores continúan desaparecidos; además de que se presentaron 52 casos de demandas, 44 periodistas citados a comparecer ante las autoridades y 34 fueron detenidos.

En los casos donde se han realizado detenciones estas han sido seriamente cuestionadas por los familiares de las víctimas y varios de ellos podrían quedar en libertad por lo endeble de las investigaciones como ya ha ocurrido en por lo menos cuatro casos, entre ellos el de Bradley Will, camarógrafo estadounidense acibillado en Oaxaca el 27 de octubre de 2006, el de el periodista Roberto Marcos García subdirector de la revista Testimonios, asesinado el 21 de noviembre en Veracruz y José Luis Ortega Mata, asesinado el 19 de febrero de 2001, en Ojinaga, Chihuahua. Con relación a los cinco periodistas desaparecidos, en ninguno de estos casos se conocen avances de las investigaciones y mucho menos de su paradero.

Las investigaciones realizadas por las autoridades federales y locales sobre desapariciones y asesinatos a periodistas, la mayor parte de estas se encuentran en el fuero común y solo 11 en el federal, a pesar de que en la mayor parte de ellos hay elementos suficiente para considerar que estos delitos estarían involucrados el crimen organizado y/o narcotráfico y el móvil se relaciona con informaciones publicadas sobre el crimen organizado, lo cual permite su atracción a nivel federal. (**Anexo II** Cuadro de Asesinatos de Periodistas).

Si bien han sido los asesinatos y desapariciones de periodistas lo que ha impactado en la comunidad internacional, también se registraron en este periodo una serie de actos de agresiones e intimidaciones a comunicadores y medios de comunicación. De acuerdo al registro de la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, encontramos que hasta el mes de abril de 2006, se registraron más de 525 actos de presión contra periodistas y medios de comunicación, de los cuales: 27 periodistas fueron asesinados, 5 comunicadores continúan desaparecidos; además de que se presentaron 52 casos de demandas, 44 periodistas citados a comparecer ante las autoridades y 34 fueron detenidos.⁵

Otra practica recurrente en el sexenio de Fox, fue el recurrir a instancias judiciales ello se convirtió en una forma de presión para el ejercicio periodístico, de los que se registraron 130 actos inhibitorios contra periodistas que se están tratando en los en los juzgados ya fuera por citatorios judiciales, denuncias de difamación y calumnia, demandas por daño moral⁶ o por el uso de la ley como instrumento de censura y presión, como en el caso de Alfredo Rivera Flores⁷ (**Anexo III** Caso de Alfredo Rivera Flores). Ello motivó a que se legislara en materia de secreto profesional y despenalización de la difamación, calumnia e injuria.⁸

Agresiones contra radios comunitarias y medios de comunicación.

El contexto de aumento de agresiones contra periodistas se refleja también en las agresiones contra radios comunitarias. A lo largo del año 2006, las radios fueron atacadas, cerradas y hostigadas en tres estados del país: Estado de México, Oaxaca y Michoacán. Esta situación ameritó que la CIDH otorgara medidas cautelares a efecto de proteger la vida e integridad física de integrantes de la Radio Calenda en Oaxaca, y de integrantes de la Voladora Radio en el Estado de México. Los resultados de las investigaciones no han sido efectivos hasta el momento, lo cual sitúa a las radios en una situación grave de vulnerabilidad, ya que hasta el momento existe impunidad por parte de quienes han llevado a cabo los delitos. Esto genera responsabilidad internacional del

⁵ Revista Zócalo. No. 80. 2006.

⁶ Es de señalarse que las denuncias son en materia penal, donde las sanciones pueden ir de una multa a la privación de la libertad, mientras que las demandas son en materia civil buscan la restitución del daño.

⁷ A dos años de haber sido demandado por daño moral por la publicación del libro *La Sosa Nostra. Porrismo y gobierno coludidos en Hidalgo*, se encuentra sujeto desde la ley a un juicio por tiempo indeterminado..

⁸ Despenalización aprobada el 6 de marzo de 2007, en el Senado de la República. Secreto profesional publicada en el Diario Oficial, Junio de 2006.

Estado mexicano por omisión al no llevar a cabo todas las acciones necesarias para establecer investigaciones expeditas e imparciales. A estos efectos recordamos el artículo 9 de la citada Declaración de Principios.

En 2006 las instalaciones de 6 medios fueron objeto de ataques violentos, entre ellos el diario El Mañana de Nuevo Laredo, Noticias de Oaxaca⁹, el Canal 9 de TV, Radio Universidad, de UABJO, diario Por Esto, El Quequí de Quintana Roo.

II. Medios electrónicos y radios comunitarias

Aunque se entregaron 9 permisos para radios comunitarias¹⁰, las recientes reformas a la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones sustentan el otorgamiento de concesiones en una subasta económica ascendente, lo cual resulta contrario a los principios internacionales en materia de derechos humanos que México se ha comprometido a cumplir.¹¹ No prevén la reserva del espacio radioeléctrico para la operación de medios sin fines de lucro, establecen criterios discrecionales para el otorgamiento de frecuencias a estos medios, y al no reconocerlos, les impiden acceder a fuentes de financiamiento naturales a su objeto y fin lo cual pone a los medios con un perfil social como las radios comunitarias en una situación de vulnerabilidad y pocas condiciones para sobrevivir frente al próximo proceso de convergencia tecnológica¹². Al mismo tiempo establece que sólo los medios lucrativos pueden acceder a los servicios agregados derivados de dicha convergencia, concediéndoles un margen amplio de utilización de más espectro sin pasar por ningún proceso normativo más que el simple aviso a la autoridad, propiciando con ello mayor concentración y condiciones de desigualdad y discriminación a los medios de uso social.

Estas condiciones profundizan la poca pluralidad informativa existente en el país, lo cual contraviene el derecho a la libertad de expresión y a la información, minando el proceso de transición a la democracia y de fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos en el que se

⁹ En octubre de 2005, fueron otorgadas 117 medidas cautelares por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales no fueron implementadas por el gobierno mexicano lo que provocó que estas agresiones continuaran en el conflicto oaxaqueño.

¹⁰ Fueron otorgadas a *Radio Calenda*, en San Antonino Velasco, Oaxaca; *Radio Jea Poj*, en Santa María Tlahuilotepic, y *Radio Nandía* de Mazatlán de Villa Flores, las tres en Oaxaca; *Radio Bemba*, de Hermosillo, Sonora; *La Voladora Radio*, de Amecameca, Estado de México; *Ecos de Manantlán*, en Zapotitlán de Badillo, Jalisco; además de *Radio Erandi*, de Tangazicuaro, *Radio Guandari*, de Uruapan, y *Radio Cultural FM* de Tepacaltepec, en Michoacán.

¹¹ Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobada en su 108º Período de sesiones en octubre de 2000, principio 12. Informe de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión sobre Guatemala 2001, capítulo IX. – Las reformas en comento establecen como único criterio para el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión la subasta pública con base en criterios económicos. Ver comunicado de prensa emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Sobre el Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*, <http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/2.pdf>

¹² El proceso de convergencia tecnológica es un cambio de tecnologías a nivel internacional que, a través de la digitalización de las frecuencias de radio y televisión, hará que diversas tecnologías informativas como la radio, televisión, Internet y telefonía converjan en una misma señal. El proceso permitirá también ampliar el número de frecuencias de radio y televisión y, dependiendo del estándar que cada país adopte, podrá o no liberar frecuencias para redistribuirlas. Forma parte de la agenda de las organizaciones interesadas en el derecho a la comunicación a nivel mundial y que participan en la Cumbre Mundial de la Información, el lograr que dicho proceso de convergencia tecnológica abone a una democratización de los medios de comunicación y no a una mayor concentración de los mismos.

encuentra el país.¹³ En tal sentido, el Estado mexicano violenta el principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión¹⁴

III. Acceso a la Información

El parteaguas hacia un régimen de acceso a la información que pone las bases para promover las políticas públicas para transparentar al Estado mexicano lo constituye la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante, Ley Federal de Transparencia) en 2002¹⁵. En síntesis, esta ley de aplicación para el Poder Ejecutivo Federal y que faculta a los Poderes Legislativo y Judicial Federal así como a los Órganos Autónomos para emitir su propia regulación en la materia, establece los mecanismos para un ejercicio del derecho de acceso a la información eficiente, como son: el derecho a pedir información pública; la obligación de responder de la autoridad en plazos perentorios; mecanismos fáciles y ágiles para el solicitante de información; la carga de la prueba en la autoridad; un órgano regulador con autonomía presupuestaria y operativa, que garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI).

A diciembre de 2006, todas las entidades federativas del país ya cuentan con una normatividad en la materia aprobada. Inclusive, en muchos de los estados, las leyes de acceso a la información ya han sido reformadas para favorecer el principio de máxima publicidad y mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho. De forma particular, destaca el caso del Distrito Federal, cuya ley fue reformada en enero y mayo de 2006, ampliando de forma significativa las posibilidades de ejercer el derecho y permitiendo la consolidación del nuevo Instituto.¹⁶

Un avance importante han sido los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que favorecen los principios de máxima apertura y publicidad de la información. Se han establecidos precedentes en las resoluciones del IFAI en relación a los criterios de reserva de la información, así como tomado medidas en función de lagunas jurídicas

A nivel federal cada uno de los Poderes así como de los Órganos Autónomos establecen procedimientos, términos y plazos distintos para el acceso a la información lo que genera inseguridad jurídica. A pesar de que las 32 entidades cuentan con ley de transparencia y acceso a la información, a la fecha no existe una base que establezca los principios a seguir en la materia. Por

¹³ A pesar del acceso de algunos grupos ciudadanos a la operación y administración de frecuencias de radio, en México persiste la concentración de los medios en pocas manos destinados fundamentalmente a fines comerciales. Históricamente los medios electrónicos han estado y continúan en manos del empresariado o de instituciones gubernamentales: 96% del total de los canales de televisión comerciales están en manos de dos familias. De las radios, el 86% están en manos de 13 grupos empresariales y los permisos están concentrados en universidades, instituciones culturales, gobiernos estatales, es decir, en manos del Estado.

¹⁴ que establece: “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos....Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, con entrada en vigor el 12 de junio de 2003.

¹⁶ Durante 2006 se dieron dos reformas, las cuales fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en las siguientes fechas: 31 de enero y 29 de mayo. También destaca el caso de la creación de una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el estado de Veracruz, que sustituye a una anterior que presentaba profundas deficiencias. La nueva Ley fue aprobada el 31 de enero de 2007 y entrará en vigor 6 meses después.

ejemplo en el caso particular de Oaxaca no es posible conocer información sobre la cuenta pública; en el estado de Guerrero hay un órgano de control sin capacidad de resolver las controversias; y el caso de Quintana Roo, en el que la ley plantea la necesidad de ser ciudadano quintanaroense para solicitar información.

Se ha restringido el acceso a información estableciendo cobros excesivos por la reproducción de la información, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha pretendido, incluso, cobrar 93 pesos por copia simple; dos jueces de distrito han declarado inconstitucional este cobro). Por otra parte, el IFAI ha emitido diversas resoluciones en las cuales no se ha apegado en su totalidad a las facultades y principios que contienen Ley Federal de Transparencias y Acceso a la Información Pública Gubernamental al realizar interpretaciones restrictivas de la ley.

Otro problema son las zonas de exclusión, siendo quizá la más importante, en la esfera federal, el Infonavit (un instituto público que administra un fondo para vivienda de trabajadores). La exclusión de esta instancia pública se logró a través de una contrarreforma legislativa, estableciendo en el reglamento de la ley del Infonavit que no es sujeto obligado del IFAI.¹⁷ Idéntico destino de opacidad tienen los recursos públicos que se administran a través de fideicomisos públicos.

Conviene también mencionar algunas referencias a iniciativas legislativas y actuaciones de autoridades que suponen amenazas objetivas y directas a los avances logrados. Entre ellas destacan la presentación de iniciativas de Ley que significan contrarreformas en el ámbito federal, eliminando el carácter definitivo de las resoluciones del IFAI¹⁸ y en lo estatal, iniciativas de ley, patrocinadas por los ejecutivos locales, para restarle facultades a los institutos (como el caso del ITEI en Jalisco).¹⁹

En cuanto a las prácticas que lucen como amenazantes se puede señalar la resistencia de las autoridades a cumplir con el derecho de acceso a la información, que se ha manifestado incluso, a través de la judicialización y cuyo ejemplo más emblemático es el caso del Municipio de Torreón, Coahuila que se niega a cumplir una resolución dictada por el Instituto de ese estado que le entregar información sobre el gasto en publicidad y consumos en restaurantes.²⁰ Además también se ha venido observando el uso de salidas fáciles ante la falta de sanciones (no producción de información o desacato de facto a través de la entrega de información incompleta o simples declaraciones de inexistencia).

IV. Publicaciones, sociedad y pluralismo informativo: asignación de publicidad oficial

La publicidad oficial forma parte de los la posibilidad de allegarse de recursos a los diferentes medios de comunicación y de promover los contenidos de las instituciones públicas.

¹⁷ Ver reforma del 2 de febrero de 2006. También se pueden encontrar opiniones críticas a esta disposición por parte del IFAI (ver www.ifai.org.mx/textos/gaceta/ComunicadoIFAI210206-2.pdf) y de organismos sindicales (ver <http://www.unt.org.mx/docs/diputados.htm>).

¹⁸ El 9 de febrero de 2006 los senadores del Partido Acción Nacional Fauzi Hamdan y Jorge Zermeño presentaron una iniciativa de ley que modificaba la naturaleza de las resoluciones del IFAI.

¹⁹ En agosto de 2006 se presentó una iniciativa por diputados del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional que contemplaba la modificación de más de 40 artículos de la Ley vigente en Jalisco, además de reformas a la Constitución del estado. Las reformas no fueron aprobadas.

²⁰ Además de este caso, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI) enfrenta dos controversias judiciales con los municipios de Ramos Arizpe y Saltillo. Ambos casos referentes a información sobre la cuenta pública. Nota de José Reyes publicada en Vanguardia el 8 de diciembre de 2006. También puede encontrarse más información en www.mexicoabierto.org y en www.icaei.org.mx.

La ausencia de legislación especializada y criterios claros y objetivos para la asignación de publicidad gubernamental, ha permitido que discrecionalmente en función de la coyuntura política se definan los límites y alcances de la relación entre gobierno y prensa de nuestro país. Así, el otorgamiento de publicidad gubernamental se ha convertido en una forma de censura que garantiza la existencia de ciertos medios.

En este contexto, la existencia de medios independientes vinculados a sectores diversos de la sociedad civil, académica y gremial –ajenos a las entidades gubernamentales o a los grandes grupos mediáticos-- representan una mirada crítica y alternativa a nuestra realidad política, cultural y económica, se tornan vulnerables por la falta de ingresos publicitarios regulares.

En ese sentido, el Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar el respeto y el fomento del derecho a la información de los ciudadanos mediante los recursos jurídicos a su alcance para evitar se vulneren los elementos estructurales de toda democracia: pluralidad ideológica, participación social, debate razonado y, ante todo, ejercicio crítico y responsable de las libertades de expresión e información.

Tomar en cuenta los apoyos por concepto de publicidad, representa la posibilidad de diversificar y promover la equidad en el acceso a los medios de comunicación en su conjunto, lo cual es muestra de una sociedad democrática. Asimismo, la carencia de un órgano plural impide revisar, evaluar y dictaminar de manera imparcial y transparente la calidad de las publicaciones que pueden hacerse acreedoras a dichos apoyos.

V. Recomendaciones al Estado Mexicano

- Que se cumplan las recomendaciones de emitidas en el Informe de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH en 2004.
- Se investigue y sancione de inmediato a los autores intelectuales y materiales de los crímenes cometidos contra periodistas así como las agresiones medios de comunicación comunitarios a fin de revertir la impunidad.
- Fortalezca la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas dándole facultades de autonomía y facultades plenas para investigar los delitos contra periodistas y medios de comunicación.
- Informar a la CIDH acerca del estado en el que se encuentran las investigaciones de los asesinatos y agresiones a periodistas
- Armonizar la legislación interna con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, particularmente el derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Ello supone la eliminación de los criterios discriminatorios en la repartición de frecuencias de radio y

televisión, y a cambio establecer una normatividad que permita la pluralidad y acceso equitativo a los medios de comunicación electrónicos mediante la modificación de la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.

- Investigar de manera inmediata, expedita e imparcial las agresiones y hostigamiento en contra de integrantes de radios comunitarias a fin de darle cumplimiento al Principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- Reformar a nivel local se reformen .las leyes sobre difamación y calumnias en forma tal que sean solo sanciones civiles en el caso de ofensas a funcionarios públicos relacionada con el ejercicio de sus funciones, figuras públicas o de privados involucrados voluntariamente en asuntos de interés público.
- Legislar en materia de archivos públicos para preservar la documentación que se encuentra en poder del Estado.
- Reducir la ambigüedad y la discrecionalidad en relación a las causales de reserva de información contenidas en la legislación existente con referencia a: respeto al derecho a la dignidad y honor entre particulares, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública.
- Reformar las leyes estatales en materia de acceso a la información para que se apeguen a los principios de máxima publicidad de la información.
- Establecer criterios claros, justos, objetivos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial mediante la legislación.