

CONCLUSIONES¹

El Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México ofreció un espacio para la reflexión y la capacitación sobre la relación entre los derechos humanos y el derecho a la libertad de expresión en las sociedades democráticas. Asimismo, el seminario permitió estudiar el marco jurídico, nacional e internacional, aplicable a la libertad de expresión en México, así como analizar los diferentes límites fácticos y jurídicos que obstaculizan este derecho, y el papel que desempeñan los comunicadores en la construcción del Estado de Derecho. En ocasión de ese proceso de reflexión y análisis, se generaron diversas propuestas y líneas de acción encaminadas a promover y proteger el derecho a la libre expresión en México. El Programa de Cooperación México-Comisión Europea invita a los trabajadores de la comunicación, a los defensores de derechos humanos y a todas las personas interesadas en la cultura democrática, a reflexionar sobre el contenido de las consideraciones y recomendaciones más relevantes planteadas durante el seminario, a retomárlas en la elaboración de políticas públicas y reformas legislativas, y a implementar las propuestas que a continuación se presentan.

¹ Estas conclusiones fueron elaboradas por Juan Carlos Gutiérrez Contreras y Patricia Bordier Morteo, con base en las relatorías preparadas por el Licenciados Juan López Villanueva y la Licenciada Olga Hernández Ávila, Segundo Visitador General y Secretaria Técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, respectivamente. Además, contribuyó significativamente la Licenciada María Enríquez, estudiante de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México). El Programa de Cooperación agradece su esfuerzo e invita a todos los actores inmersos en la defensa de la libertad de expresión a reflexionar sobre sus contenidos.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN COMO FUNDAMENTO
DEL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA

No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo.

Declaración de Chapultepec.

- El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, requisito fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de las sociedades democráticas.
- Además de coadyuvar a la protección de los demás derechos fundamentales, la libertad de expresión cumple un papel esencial en el control de la gestión gubernamental, ya que expone los abusos del poder, así como las infracciones a la ley cometidas en perjuicio de los ciudadanos. Cuando se restringe o limita la libertad de expresión, la democracia se vuelve un arreglo institucional formal en el cual la participación social no es efectiva.
- En el hemisferio, la libertad de expresión y el acceso a la información son fundamentales para las democracias, pues éstas se nutren del libre debate de las ideas y de la circulación de informaciones y opiniones. El ejercicio de estos derechos son el escudo necesario para evitar la corrupción y asegurar la probidad de la función pública, así como la participación ciudadana y el progreso económico de los pueblos (Relatoría para la Libertad de Expresión).
- La libertad de expresión permite a los ciudadanos participar en el espacio en donde se generan y discuten las ideas, y acceder a la información necesaria que hace posible la certificación ciudadana que demanda la gestión pública.
- Por medio del libre intercambio de ideas e información, se construye un proceso continuo de aprendizaje y conocimiento, así como esquemas de comunicación y convivencia social más equitativos. No es posible la existencia y permanencia de un régimen democrático que carezca de individuos bien informados y formados dentro de una cultura democrática.

- La libertad de expresión y el derecho a la información son dos conceptos que están íntimamente ligados. La garantía del acceso público a la información en poder del Estado “no sólo es una herramienta práctica que fortalece la democracia y las normas de derechos humanos y promueve la justicia socioeconómica, sino que es también un derecho humano protegido por el derecho internacional. El acceso a la información pública sustenta la transparencia gubernamental y contribuye a impedir la impunidad al permitir la detección de actos de corrupción”.
- Una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos, promuevan el bienestar y protejan su libertad. No debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, cualquiera que sea el medio de comunicación (Declaración de Chapultepec).

ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- Dentro del Sistema de Naciones Unidas existen dos instrumentos fundamentales vinculadas con la libertad de expresión: la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 19 y 20.
- En cuanto al Sistema Interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo IV señala que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.
- De igual manera, aunque de forma más elaborada y explícita, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en su artículo 13, que todas las personas tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; derechos que pueden ser ejercidos por todos los medios y no pueden ser objeto de censura, sino de responsabilidades ulteriores.
- El derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter bidimensional, pues cuando se restringe ilegalmente la

libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a recibir información e ideas.

- Así, la Corte Interamericana ha precisado el carácter bidimensional: la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho individual; pero, por otro, implica también, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.
- En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en materia de libertad de expresión tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado una jurisprudencia importante en los siguientes temas: caracteres y dimensiones de la libertad de expresión; papel de los medios de comunicación social en la libertad de expresión; restricciones a la libertad de expresión; libertad de expresión, censura previa y responsabilidades ulteriores; libertad de expresión y el derecho a proteger el derecho a la honra y dignidad de las personas; libertad de expresión y democracia.
- La Corte ha desarrollado su jurisprudencia en esta materia por medio de opiniones consultivas (OC 5/85 y OC 7/86) y casos paradigmáticos sobre libertad de expresión, como el *Caso Ivcher Bronstein* (2001), el *Caso “La última tentación de Cristo”* (Olmedo Bustos y otros vs. Chile, 2001), el *Caso “La Nación”* (Herrera Ulloa, 2004), el *Caso “Ricardo Canese”* (2004), y el *Caso “Palamara Iribarne”* (2005).
- Según la Opinión Consultiva OC 5/85, la libertad de expresión es la piedra angular de la existencia misma de toda sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.
- La Comisión Interamericana, a su vez, ha desarrollado análisis sobre la base de casos individuales y un estudio de carácter especial

- sobre las leyes de desacato en el hemisferio.
- Mediante la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la libertad de expresión como un derecho inalienable e inherente a todas las personas, así como un requisito indispensable para la existencia de la sociedad democrática.
 - Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, por medio de informes y recomendaciones, ha procurado establecer antecedentes teóricos y casos prácticos sobre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, y ha sido una fuerte promotora de reformas legislativas en la materia.
 - De forma paradigmática, la Declaración de Chapultepec de 1994 consagra los diez principios que enmarcan y definen en todos sus alcances la libertad de expresión como “principio, garantía y custodio de todos los derechos humanos y [...] fundamento esencial de la democracia”.
 - Existen otros estándares y jurisprudencia internacionales de importancia mayúscula para la libertad de expresión, como la Carta Europea de Derechos Humanos, artículo 10, las Declaraciones e Informes de la Comisión Africana de los Derechos de los Pueblos y las Personas, los fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las directivas del Parlamento Europeo, así como las generadas en materia de desmonopolización de medios de comunicación.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN AMÉRICA LATINA

El gran desafío para enfrentar los ataques a la libertad de expresión y de prensa es que la sociedad en su conjunto las asuma como derechos propios y fundamentales para su desarrollo y vida en democracia, y no como un derecho de unos pocos privilegiados.

Eduardo Bertoni, Ex-Relator Especial para la Libertad de Expresión.

- El último Informe Anual presentado por la Relatoría para la Libertad de Expresión, demuestra que los asesinatos y ataques a periodistas, la asignación discriminatoria de publicidad oficial, la censura previa, los despidos y el mal uso de las leyes sobre difamación por parte de funcionarios gubernamentales, continuaron

utilizándose durante 2005 como mecanismos de silenciamiento de la crítica.

- Asimismo, en el hemisferio se siguen presentando los siguientes problemas y violaciones: la inseguridad de los comunicadores sociales y defensores de los derechos humanos; la existencia e invocación de leyes restrictivas; la carencia de mecanismos eficaces para obtener el acceso a la información pública; así como la falta de diversificación de la propiedad de los medios de comunicación; y la carencia de canales efectivos para la participación de los sectores socialmente excluidos o vulnerables.
- En cuanto a los aspectos positivos, el informe destaca los avances legislativos en México relacionados con la despenalización de delitos contra el honor, y la protección del secreto profesional de periodistas. Además, menciona algunos progresos logrados durante el 2005 en relación con el acceso a la información pública, pues Ecuador aprobó una reforma constitucional garantizándola y Honduras incluyó un artículo en su constitución referido al *habeas data* sobre información personal. Por su parte, en Bolivia fue aprobado un decreto que garantiza el acceso a la información del Poder Ejecutivo.
- Muchos países en el hemisferio mantienen todavía leyes de desacato —la penalización de expresiones ofensivas en contra de funcionarios públicos—. En 2005 hubo progresos en esta área, con las resoluciones de las Cortes Supremas de Guatemala y Honduras, que declararon tales leyes como inconstitucionales. Estos cambios son positivos y permiten entrever un cambio significativo en la cultura política. Sobresalen los casos precedentes de El Salvador, Panamá y Perú.
- Sin embargo, en otros Estados se han estancado los procesos legislativos de reforma o se han dado interpretaciones jurisprudenciales restrictivas. También, en muchas ocasiones, los funcionarios públicos ya no utilizan el desacato en sí mismo sino las normas que penalizan la calumnia, la injuria y la difamación con el mismo propósito: silenciar a los periodistas críticos.
- Sólo por mencionar algunos casos, Argentina castiga la calumnia hasta con tres años de cárcel; Brasil sanciona con 18 meses la difamación, con tres años la calumnia y hasta con un año la injuria;

Colombia hasta con cuatro años la calumnia y con tres años la injuria; Cuba con tres años la difamación, dos años la calumnia y un año la injuria. Aquí cabe hacer la comparación con algunos estados de la República Mexicana, por ejemplo, Chiapas castiga los delitos de difamación o injuria hasta con nueve años de prisión y el pago de mil días de multa, y Aguascalientes y Oaxaca con hasta cuatro años.

- La Comisión Interamericana emitió un informe en 1995 en el que señaló que las leyes que establecen el delito de desacato son incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana, pues son contrarias a los criterios de necesidad y proporcionalidad. La Comisión concluyó que esas leyes son un medio para silenciar ideas y opiniones impopulares, y reprimir el ejercicio democrático.
- El uso de las leyes de difamación criminal, entre ellas las figuras de injuria y calumnia, tiene el mismo propósito del desacato. En el hemisferio la práctica ha demostrado que muchos funcionarios públicos recurren al uso de estas figuras como un mecanismo para desincentivar la crítica.
- Según el Relator Especial, la protección al honor, en abstracto, puede considerarse como un fin legítimo. Sin embargo, cuando el aparato represivo del Estado se dirige, por medio de una sanción penal, contra las expresiones sobre asuntos de interés público, la legitimidad de la sanción penal se diluye, sea porque no existe un interés social imperativo que la justifique, o porque se convierte en una respuesta desproporcionada o, incluso, en una restricción indirecta.
- La Comisión considera que la obligación del Estado de proteger los derechos de los demás, se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación, mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta.
- Así, la protección al honor debe darse en sede civil, en virtud de que la sanción penal podría inhibir el control de la función pública. Este principio adopta, además, el estándar de la doctrina de la *real malicia*, que considera que las sanciones a las expresiones relacionadas con funcionarios públicos han de ser civiles, y

únicamente en los casos en que se difunda información falsa, a sabiendas de ese carácter, con la intención expresa de causar daño o con menosprecio por la verdad.

a) RECOMENDACIONES

Con el objetivo de salvaguardar la libertad de expresión en América, la Relatoría formuló algunas recomendaciones, muy útiles para ser implementadas a nivel nacional:

- a) Realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas de los asesinatos, secuestros, amenazas e intimidaciones a periodistas y trabajadores de medios de comunicación social.
- b) Juzgar en tribunales independientes e imparciales a todos los responsables de los asesinatos y agresiones hacia los comunicadores sociales.
- c) Condenar públicamente estos hechos en función de prevenir acciones que fomenten estos crímenes.
- d) Promover la derogación de las leyes que consagran la figura del desacato, ya que restringen el debate público y son contrarias a la Convención Americana.
- e) Impulsar la modificación de las leyes sobre difamación y calumnia criminal, para que no sean aplicadas de la misma forma que las leyes de desacato.
- f) Promulgar leyes que permitan el acceso a la información y normas complementarias que regulen su ejercicio con base en estándares internacionales.
- g) Promover políticas y prácticas efectivas que permitan la expresión y el acceso a la información y la participación igualitaria de todos los sectores de la sociedad, para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño y la toma de decisiones sobre políticas públicas.

ASPECTOS Y CONDICIONES PARA EL EJERCICIO
DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

El respeto a la vida privada y a la dignidad humana debe ser un referente al informar.

Código Internacional de Ética Periodística.

a) CÓDIGOS ÉTICOS Y DE CONTENIDO

- El Código Internacional de Ética Periodística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) manifiesta que “el respeto a la vida privada adquiere especial dimensión frente a las tragedias humanas, pues el sufrimiento y el dolor constituyen una de las manifestaciones más íntimas de las personas.
- El Consejo Audiovisual de Cataluña recomienda no incurrir en estrategias de ‘sobreatención’ mediática de las catástrofes, a excepción de cuando una información continuada sea garantía de que se puede evitar la extensión de los efectos trágicos.
- Sin embargo, en la realidad, las estrategias de “espectáculo mediático” son recurrentes y tienden generalmente a prejuzgar a los actores y a afectar el desarrollo del proceso que se está llevando a cabo. Los medios de comunicación se atribuyen el papel de fiscales que pueden determinar la culpabilidad de alguna persona, vulnerando así el principio de la presunción de inocencia.
- La actividad profesional de los medios debe descansar en la generación de información contundente y con contexto suficiente, así como en la creación y recreación de principios y valores que privilegien una cultura democrática, por encima de la trivialización, la descalificación, la comercialización, el espectáculo y la fragmentación, cuya combinación fomenta entre los ciudadanos la apatía y vulnera el principio democrático del derecho a estar informado. Para ensanchar la libertad hay que colocar fronteras al libertinaje que la distorsiona.
- La regulación de los medios se contempla desde dos perspectivas: el interés público como fuente de control, en aras de la salud social; y la autoregulación mercantil, entendida en el sentido de

que el mercado regule y obligue a cambiar, o a desaparecer, a los medios de comunicación masiva amarillistas o dañinos para la salud pública.

b) EL SECRETO PROFESIONAL

- El artículo 10 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión establece que: “Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.
- En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) instó a instrumentar medidas administrativas tendientes a evitar que servidores públicos, en particular los ministerios públicos, obliguen a los periodistas a revelar sus fuentes de información.
- En 2005 ambas cámaras aprobaron un decreto que reformó el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal relativo al derecho a la reserva de información y el secreto profesional.
- Dicha iniciativa sólo es aplicable al ámbito federal; por ende, las 32 legislaturas locales deben adecuar sus leyes de igual forma. Hasta ahora se ha implementado el secreto profesional en dos entidades federativas, el resto lo ha ignorado.
- En abril de 2006, el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley del Secreto Profesional del Periodista, la cual dispone que, en caso de ser citado a declarar en un procedimiento judicial, civil o penal, el periodista podrá invocar su derecho al secreto profesional y negarse a identificar a sus fuentes, así como excusar las respuestas que pudieran revelar la identidad de las mismas. Cabe subrayar que el derecho al secreto profesional incluye las notas, documentos y soportes que pudieran manifestar la identidad de la fuente.

c) ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LOS MEDIOS PÚBLICOS

- La democratización de los medios públicos (medios en poder del gobierno, gubernamentales u oficiales) es otro punto de la agenda pendiente en materia de medios, sociedad y gobierno, pues aquéllos son instrumentos para la propaganda política, la promoción y difusión de la obra pública y la difusión de la imagen de la autoridad en turno; no son medios al servicio de la sociedad, sino al servicio del gobierno.
- Es difícil y casi imposible ver que en los medios públicos se refleje la pluralidad política y social de una entidad. Las voces divergentes del gobierno en turno no tienen cabida en dichos medios de comunicación. Incluso, éstos son manipulados como instrumentos de linchamiento político y mediático contra actores y sectores que disienten de las políticas públicas.
- La estructura orgánica, jurídica, técnica y administrativa de los medios públicos excluye la participación ciudadana. En estos sistemas locales de radio y televisión pública prevalece la unrepresentación del ejecutivo estatal.
- En materia de asignación de publicidad gubernamental existen amplios márgenes de discrecionalidad, los cuales permiten al gobernador en turno hacer uso arbitrario de los recursos públicos.

d) SEGURIDAD EFECTIVA A LOS COMUNICADORES SOCIALES

- Los reportes internacionales advierten sobre el alto riesgo en el que están los periodistas, quienes son víctimas de amenazas, agresiones y asesinatos, un fenómeno endémico en todo el país. Por esta razón, el gobierno mexicano creó, por medio de la Procuraduría General de la República, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, con el fin de prevenir e investigar sobre estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una adecuada reparación del daño.
- La fiscalía es un buen comienzo, sin embargo, debe mantenerse libre de presiones por parte de los grupos de poder, tanto políticos como económicos, y de la propia delincuencia organizada.

- La existencia, por temor, de una autocensura irrestricta hacia ciertos temas —como el caso de importantes periódicos del norte del país que han renunciado explícitamente a investigar sobre temas del narcotráfico—, vulnera, evidentemente, el pleno ejercicio de la libertad de expresión.
- Además, la impunidad se hace presente cada vez con mayor firmeza, ya que el Estado ha sido incapaz de investigar y castigar las violaciones a la libre expresión; por eso es urgente que ante cada denuncia, la autoridad aplique la ley de manera sumaria y escrupulosa. De 2000 a 2006, se han registrado 22 asesinatos de periodistas y comunicadores en todo el país, y 2 desapariciones.

e) CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Para que se den las condiciones óptimas para el ejercicio de la libertad de expresión, es necesaria la convergencia de esfuerzos de todas las autoridades involucradas en la protección de ésta:

- Acciones por parte del Estado:
 - a) expedir leyes que armonicen la convivencia de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el derecho a la vida privada, el derecho a la información, el derecho a la intimidad y a la propia imagen.
 - b) continuar con los esfuerzos legislativos que se están llevando a cabo a nivel federal respecto a la despenalización de los delitos de difamación y calumnia, del respeto al secreto profesional del periodista y de la cláusula de conciencia.
 - c) perseguir y aprehender a quienes impunemente han asesinado y agredido a periodistas.
- Acciones por parte del gremio periodístico:
 - a) procurar la profesionalización de sus labores: los periodistas tienen la responsabilidad ética de estar en permanente proceso de formación académica y técnica, y de asegurar la veracidad y la solidez de sus textos.

- b) luchar por la dignificación laboral, reflejada en salarios dignos, la no discriminación por razones de género u orientación sexual, y el acceso a prestaciones de ley y seguridad social.
- c) participar activamente en mesas interdisciplinarias de trabajo, para influir en la normativa en materia de medios de comunicación y la protección de su ejercicio profesional.
- Acciones por parte de la sociedad civil:
 - a) emprender acciones colectivas para impedir la impunidad de los crímenes contra el ejercicio de la libertad de expresión.
 - b) exigir calidad informativa y mediática.

f) RECOMENDACIONES GENERALES

- Incentivar la profesionalización del periodismo, con sustento en valores éticos y la responsabilidad social, con el fin de lograr un equilibrio informativo.
- Introducir a nivel local lineamientos sobre publicidad oficial, para generar equidad en los procesos de la relación publicitaria entre el Estado y los medios de comunicación.
- Crear un marco jurídico que establezca directrices claras para la distribución de la publicidad oficial, con el fin de que se alcance una administración justa de los fondos destinados y se eviten las facultades discrecionales de los funcionarios.
- Reformar la naturaleza jurídica de los decretos y normas de creación de los medios financiados con recursos federales, de tal suerte que se termine con la unirrepresentación del Poder Ejecutivo en todos los procesos de toma de decisiones.
- Establecer un marco de seguridad jurídica que permita a los comunicadores, en todo momento, estar en condiciones de cumplir con la función de informar con veracidad, oportunidad, seriedad y compromiso.

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO

Nunca una minoría había mantenido a tantos hombres en la incomunicación. La dictadura de la palabra y de la imagen única.

Eduardo Galeano, escritor y periodista

- La falta de reconocimiento del espectro radioeléctrico como un bien público, así como la inexistencia de una regulación adecuada para aliviar la concentración de las concesiones y permisos, han originado la constitución de monopolios y oligopolios en México. Como resultado de la discrecionalidad en el proceso de otorgamiento de las concesiones, la radio y la televisión mexicanas presentan uno de los más altos grados de concentración en el mundo.
- Según datos del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México (ONU, 2003), en la radio comercial el 76 por ciento del sector está en manos de 14 familias y sólo cuatro grandes cadenas aglutinan casi la mitad del total de las emisoras. En la televisión la concentración es aún mayor; dentro de las emisoras concesionadas a inversionistas privados, 87 por ciento de las estaciones de televisión está en manos de Televisa y TV Azteca.
- La recién aprobada reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión tiene aspectos positivos, pero presenta serias deficiencias que deberán corregirse pronto. Entre los avances que ofrece la reforma, en cuanto a la legislación, están:
 - a) el establecimiento de criterios claros para el otorgamiento de concesiones, prescindiendo de la capacidad discrecional del ejecutivo;
 - b) la ampliación del campo de acción de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), asignándole una mayor autonomía;
 - c) la imposibilidad de que algún concesionario se aproveche de la tecnología en detrimento del resto;
 - d) la implementación de criterios definidos que impiden una mayor concentración de las concesiones a través de la intervención de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) —aunque no se reduce la concentración existente—.
- A su vez, la reforma presenta deficiencias sustantivas como:

- a) la limitación de la capacidad reguladora de la Cofetel, pues no le otorga la facultad de sancionar directamente a quienes violenten el marco legal en la materia;
 - b) la carencia de criterios diáfanos que eviten el conflicto de intereses entre los comisionados y las áreas de su responsabilidad, pues no se establecen suficientes salvaguardias para impedir que alguien con intereses en la industria pueda ser comisionado;
 - c) la falta de definición de la situación legal, las fuentes de financiamiento y la rendición de cuentas de las estaciones públicas, culturales y comunitarias;
 - d) el vacío sobre las formas de devolución de las frecuencias de uso analógico, una vez que se complete la transición a la digitalización;
 - e) la ausencia de temas tan relevantes como la radiodifusión alternativa, los tiempos oficiales, el derecho de réplica, los contenidos, entre otros.
 - f) la proclividad a facilitar la persistencia de monopolios pues el criterio esencial para determinar el otorgamiento de concesiones será la subasta ascendente ('al mejor postor').
- De acuerdo con el Diagnóstico de la ONU, existe una legislación profusa y dispersa sobre aspectos especiales de la libertad de expresión que, en general, no cumple con los requerimientos internacionales que exigen que la normatividad interna garantice el ejercicio de este derecho, como es el caso del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - Como ejemplo, la Ley de Imprenta de 1917 tiene un carácter netamente represivo, no se ajusta a los principios internacionalmente aceptados sobre libertad de expresión, y hace uso de conceptos e ideas como "la moral", "las buenas costumbres", "la decencia", "actos licenciosos o impúdicos". Este tipo de referencias atenta contra la libertad de opinión y de expresión, pues incide en asuntos que no son propios del derecho, sino que pertenecen al fuero interno de cada persona.
 - En México, uno de los temas de mayor debate en materia de legislación vinculada con los medios electrónicos, se relaciona con la necesidad de acotar la discrecionalidad sobre el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión.

- Mención especial merece el problema de las “radios comunitarias”, organizadas por diferentes estratos de la sociedad civil, sin fines de lucro, que tienen graves dificultades para lograr el reconocimiento legal de su existencia, o para realizar los trámites que las lleven a obtener los permisos para su funcionamiento.

a) RECOMENDACIONES

La Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión ha emitido recomendaciones generales para el caso de México, en cuanto a la regulación jurídica:

- revisar la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, de forma abierta y democrática, con el fin de que las garantías consagradas tengan vigencia efectiva, acorde con los estándares internacionales.
- implementar medidas que impidan prácticas monopólicas y oligopólicas sobre la propiedad de los medios de comunicación social, ya que la existencia de dichas prácticas afecta seriamente la libertad de expresión, el derecho de información de los ciudadanos y el ejercicio democrático.
- desarrollar un marco jurídico que establezca directrices claras sobre criterios de balance entre la eficiencia de los mercados de radiodifusión y la pluralidad de la información, así como sus mecanismos de supervisión.

De igual manera, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en su Diagnóstico de 2003, manifestó las siguientes propuestas específicas:

- desarrollar un sistema estatal autónomo de radio y televisión públicas;
- reforzar el carácter de bien público del espectro radioeléctrico;
- establecer dentro de la Ley Federal de Competencia Económica un capítulo en el que se marquen los límites a la concentración de las concesiones de radio y televisión;

- asegurar que los mecanismos de acceso a las frecuencias sean democráticos, transparentes y que no estén basados sólo en criterios económicos;
- reglamentar adecuadamente el derecho de rectificación en los medios electrónicos;
- abrogar la Ley de Imprenta;
- asegurar los principios de transparencia, libre competencia e igualdad de acceso de oportunidades, desarrollo de medios estatales y apertura de espacios a medios independientes y comunitarios; y
- garantizar la imparcialidad en el otorgamiento de concesiones y permisos.

OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

No estaré de acuerdo con lo que dices, pero defenderé con mi vida tu derecho a decirlo.

Voltaire.

a) AGRESIONES Y AMENAZAS A COMUNICADORES SOCIALES

- El asesinato y secuestro de periodistas, las múltiples amenazas e intimidaciones de que son objeto cotidianamente; la impunidad permanente de los delitos contra periodistas; la utilización del poder judicial como mecanismo de hostigamiento e intimidación hacia los comunicadores y otra serie de medios indirectos, limitan y restringen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- La intimidación a los periodistas y sus familiares, por medio de amenazas verbales o escritas, y las agresiones físicas a su persona o bienes son los métodos utilizados con mayor frecuencia para coartar la libertad de expresión e información. Con estas agresiones no sólo se afecta el Estado de Derecho, sino la construcción de una sociedad democrática a la que todos aspiramos.
- Resulta preocupante constatar que al atacar la integridad física de periodistas y comunicadores se continúa atentando contra la libertad de expresión. En lo que va de 2006, la Oficina del Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha registrado 11 atentados contra periodistas: tres asesinatos, tres agresiones y cinco amenazas.

- De igual manera, la Fundación Manuel Buendía ha informado que entre el 1o de octubre de 2001 y el 31 de mayo de 2005, se registraron en el Distrito Federal 80 casos en contra de la libertad de expresión y el derecho a la información.

b) RESTRICCIONES LEGALES COMO OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES

- Entre los principales elementos legales que coartan la libertad de expresión en México están la tipificación penal de los delitos de difamación y calumnia en los distintos códigos que existen sobre la materia a nivel nacional. La difamación y la calumnia han sido utilizados más como medios indirectos para restringir la libertad de expresión que como tipos penales garantes del honor y la vida privada.
- Recientemente se han presenciado casos extremos en los que estos delitos son utilizados como instrumentos de los gobiernos para acallar las voces críticas o incómodas, como el caso de la periodista Lydia Cacho Ribeiro o el de Ángel Mario Ksheratto.
- En abril de 2006 en la Cámara de Diputados Federal fue aprobado un proyecto de decreto que pretende derogar el capítulo sobre delitos contra el honor del Código Penal Federal, y que elimina de dicho ordenamiento los delitos de difamación y calumnias, sentando un precedente para las legislaciones estatales.
- La mejor manera de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y, a su vez, garantizar a la sociedad y sus integrantes el respeto al honor, la vida privada y la imagen propia, es considerar en la vía civil una serie de sanciones que permitan regular y contener el ejercicio de la libertad de expresión y que, por otra parte, garanticen la protección de esos otros derechos fundamentales.
- La sentencia civil entraña una reparación consecuente con la necesidad de satisfacer el honor de quien reclama la tutela judicial y garantiza que, como parte de la sanción impuesta, la información difundida pueda ser corregida o rectificadas.

- Este es un avance significativo que debe impulsarse y perfeccionarse en el camino; es una oportunidad para incluir criterios internacionales sobre la materia en nuestra legislación federal y una oportunidad para avanzar con acciones concretas que permitan respetar la libertad de expresión.

c) OTROS OBSTÁCULOS

El Informe sobre México presentado por la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, después de su visita al país en el año 2003, evidenció una serie de deficiencias prácticas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, algunas de estas se enlistan a continuación:

- la falta de ética profesional por parte de los periodistas y los propietarios de los medios de comunicación;
- los monopolios en los medios de comunicación;
- el manejo de la publicidad oficial en los medios de comunicación;
- la falta de legislación sobre el derecho de réplica;
- las condiciones inadecuadas de trabajo de los trabajadores de los medios de comunicación;
- el no reconocimiento de las radios comunitarias e indígenas;
- la citación judicial de periodistas para revelar sus fuentes de información.

d) RECOMENDACIONES

- Acabar definitivamente con las amenazas y agresiones que sufren los periodistas en el desempeño del trabajo profesional.
- Regular los supuestos y las modalidades en que se debe otorgar protección especial a periodistas y comunicadores en general.
- Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros delitos cometidos contra periodistas y comunicadores.
- Adoptar medidas de toda índole para que el Estado mexicano garantice la protección a los periodistas y utilice todos los medios a su

- alcance para evitar la impunidad en caso que éstos sean atacados.
- Modificar las legislaciones locales que imponen sanciones penales en los casos de ataques a la vida privada, injurias, calumnias y difamación cometidas en agravio de servidores públicos, para establecer responsabilidades puramente civiles.
 - Incluir dentro de las legislaciones estatales la protección del secreto profesional de las fuentes de información de los periodistas.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA
DE TRANSPARENCIA EN EL ACCIONAR DEL ESTADO
Y PROTECCIÓN DEL CIUDADANO

- En México, entre los aspectos positivos a destacar en materia de libertad de expresión está el proceso relacionado con la existencia de herramientas que permiten el acceso a la información pública, tanto en el ámbito federal como en algunos estados.
- En el país, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002 inició un interesante proceso, en algunos sectores de la sociedad, de reconocimiento a la importancia de garantizar este derecho como herramienta para alcanzar una mayor transparencia de los actos del gobierno y para combatir la corrupción.
- Más aún, “el derecho de acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: es una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. En efecto, la toma colectiva y cotidiana de decisiones se basa primariamente sobre la información con que se cuenta”.
- El derecho a la información ha sido regulado recientemente mediante la ley referida, y tiene como objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información que poseen los poderes de la unión, los órganos constitucionales autónomos, o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
- No obstante, según el Diagnóstico de la ONU, dicha ley tiene algunas disposiciones que no concuerdan totalmente con las nor-

mas internacionales, como el hecho de que se trata de una ley de alcance federal, es decir, que se aplica a las autoridades a nivel federal, pero no se extiende a las estatales y municipales.

- De ahí, que sólo 28 de 32 leyes locales hayan adaptado la ley de acceso a la información pública a sus ordenamientos internos. Los cuatro estados que aún no la implementan son Chiapas, Oaxaca, Tabasco e Hidalgo.
- Por otra parte, tampoco parece apropiado el hecho de que establezca un régimen especial para los órganos constitucionales autónomos, pues no los sujeta al control del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es el órgano que resuelve sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.
- Aunado a lo anterior, algunas organizaciones civiles especializadas en el tema consideran que la ley referida es parcial, no sólo porque abarca exclusivamente las instancias de orden federal, sino porque en términos estrictos la sociedad debiera tener acceso a la información proveniente de fuentes privadas, cuando ésta afecte el interés público. Así, por ejemplo, todos deberían poder conocer cuál es la cantidad de contaminantes vertidos por las industrias farmacéuticas en ríos, suelos, etcétera.
- Si bien las mejores leyes, con un alto grado de compromiso con los estándares democráticos, son las de Chihuahua, Campeche, Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Baja California, otras siguen vigentes con criterios deficientes o candados que restringen el derecho de acceso a la información pública, como las de los estados de Tamaulipas, Tlaxcala, Aguascalientes, Veracruz y Puebla.

El hecho de tener un marco jurídico no genera *per se* la transparencia; ésta se logra en la medida en que se hace efectiva, se aplica y la cumplen cabalmente los sujetos obligados.