

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO, 2003 *

El Relator Especial para la Libertad de Expresión visitó la República de los Estados Unidos Mexicanos del 18 al 26 de agosto de 2003. Durante la visita se reunió con autoridades federales de los tres poderes del Estado y autoridades locales de distintos estados. También recibió información y testimonios de periodistas, defensores de derechos humanos, representantes y directores de medios de comunicación social y de asociaciones sindicales de periodistas. Asimismo se entrevistó con otros representantes de la sociedad civil en el ámbito nacional y local.

México ha mostrado algunos avances en el cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con la libertad de expresión propuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe Especial sobre derechos Humanos de 1998. Sin embargo, todavía quedan importantes aspectos que deben ser atendidos para alcanzar el cabal cumplimiento de aquellas recomendaciones. Muchos de estos aspectos están en la órbita de la competencia de las autoridades locales. En relación con ello el ejercicio pleno de la libertad de expresión encuentra mayores obstáculos en el interior del país que en el Distrito Federal.

Al finalizar su visita la Relatoría emitió un comunicado de prensa¹ en el que expresó una serie de observaciones y reflexiones preliminares. Durante el 118 periodo ordinario de sesiones de la CIDH el Relator informó a la Comisión sobre su visita a México. La información que se presenta a continuación resume algunos de los datos recibidos antes, durante y después de la visita, y se formulan algunas recomendaciones.

* Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, CIDH, 2003, Capítulo II, Apartado C. "Situación de la libertad de expresión en los Estados miembros"; *cf.* www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=237&ID=2.

¹ Relatoría para la Libertad de Expresión, Comunicado de Prensa PREN/89/03; véase www.cidh.org/Relatoria/Spanish/Compren2003/ComPren8903.htm.

Asimismo, la Relatoría destaca que algunas de las observaciones que se destacan a continuación ya han sido señaladas en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México del 2003.

AMENAZAS Y AGRESIONES

Las agresiones y amenazas dirigidas a silenciar a periodistas críticos de la administración pública han disminuido respecto de años anteriores. Pese a este índice aliciente, durante la visita se recibió información en la que se indica que aún persisten algunos incidentes de actos de intimidación y amenazas.² Esta situación es aún más preocupante en el interior del país donde se siguen registrando amenazas, intimidaciones y formas indirectas de restricción a la libertad de expresión de periodistas, fotógrafos, defensores de derechos humanos³ y medios de comunicación.

² La Comisión Nacional de Derechos Humanos entregó un documento a la Relatoría en el cual se indica que hasta agosto del 2003 se habrían registrado 36 denuncias de agravios a periodistas. La clasificación y número de agravios se divide de la siguiente manera: intimidaciones (12), lesiones (8), amenazas (4), censura (2), homicidios (1), robo (2), detención arbitraria (3), despido injustificado (2), ejercicio indebido de la función pública (1), daño a la propiedad ajena (0), cateos y visitas (0), desaparecidos (1).

³ Ejemplos: la Organización Acción Cristiana para la Abolición de la Tortura (ACAT) informó que desde octubre de 2002 el abogado Samuel Castellanos Piñón y una pasante de derecho asumieron formalmente la defensa de los detenidos en el caso de Aguas Frías a partir de haber recibido testimonios de tortura y detenciones arbitrarias. El 26 de febrero de 2003 el abogado Castellano declaró a la prensa local que los procesos seguidos a 10 presos estaban repletos de irregularidades y violaciones a las garantías individuales. El 1 de marzo de 2003, se recibió en las oficinas de ACAT-Oaxaca un correo anónimo que amenazaba de muerte a Castellano si no se retiraba de la defensa de los detenidos por el caso Agua Fría. El 31 de marzo se recibió un segundo correo en las oficinas de ACAT-Oaxaca dirigido a Castellanos y su equipo sino se retira de la defensa de los detenidos de Teojomulco, en menos de un mes, en el escrito se nombra a otras personas. La Organización menciona haber presentado una denuncia por hostigamiento ante la Procuraduría General de Justicia. Con fecha 8 de abril de 2003 la CIDH decidió otorgar medidas cautelares. Información suministrada por la CMDPDH, agosto de 2003.

La organización Amnistía Internacional denunció hechos de amenazas y hostigamiento dirigidos a acallar a la señora Evangelina Arce, integrante del Comité Independiente de Derechos Humanos y madre de Silvia Arce, desaparecida el 11 de marzo de 1998 en Ciudad Juárez. Según lo informado, la señora Arce ha venido recibiendo amenazas anónimas desde que a principios de 2003 había presentado declaración a la Comisión Nacional de

En los estados de Guerrero⁴ y Chihuahua los hechos de agresiones y amenazas estarían dirigidos a silenciar denuncias e investigaciones relacionadas con violaciones a derechos fundamentales. Particularmente en Chihuahua se recibió información sobre formas de intimidación ante denuncias relacionadas con los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez, y sobre investigaciones relacionadas con el narcotráfico o asuntos políticamente sensibles.

La Relatoría también recibió información preocupante sobre algunas de las acciones intimidatorias que incluyen agresiones a periodistas y fotógrafos de investigación en zonas cercanas a retenes militares existentes en la zona de Guerrero, cuando los comunicadores buscaban documentar actuaciones irregulares por parte de personal del Ejército. La información señala la existencia de retenes del ejército o de brigadas de operación mixta en las que participan diferentes cuerpos policiales y del Ministerio Público, con el fin de aplicar la ley federal de armas de fuego y explosivos y para combatir el narcotráfico. Se informó que durante dichos operativos se intimida a las personas que se incomodan con el acto de revisión además de impedirse que se hagan registros fotográficos o filmicos para dar a conocer estos operativos. De acuerdo con lo informado, estos agentes argumentan con las armas en la mano que está prohibido hacer algún registro o reporte sobre su trabajo o su actuación. Para hacer este registro el reportero o camarógrafo debe correr el riesgo de que lo detengan o le quiten su cámara. Pese a que se han presentado quejas ante las autoridades competentes sobre la existencia de los retenes que se encuentran accionando sin el amparo de la ley, se indica que hasta

Derechos Humanos informando sobre el “fracaso de las autoridades para llevar a cabo una investigación efectiva sobre la desaparición de su hija.” La CMDPDH señaló que tanto familiares de víctimas como defensores de derechos humanos de Ciudad Juárez y ciudad de Chihuahua han sido hostigados por su denuncia pública. Información suministrada por la CMDPDH, agosto de 2003.

⁴ La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero informó que desde la creación de su programa de atención de agravios a periodistas en el 2001, se registraron 57 denuncias, de las cuales 25 corresponden a amenazas, hostigamiento e intimidaciones.

Por otra parte en el Estado de Guerrero se recibió información relacionada con la situación laboral de los trabajadores de la comunicación que presuntamente serían objeto de despidos como consecuencia de presiones del gobierno a los dueños de los medios de comunicación. Informaron que estas presiones funcionaban como medios indirectos de restricción a la libertad de expresión del trabajador de la comunicación. Información suministrada por la Asociación de Periodistas del Estado de Guerrero, 20 de agosto de 2003.

la publicación del presente informe no ha habido acción alguna para determinar la legalidad de estos retenes e investigar los abusos denunciados.

La Relatoría recomienda que se investigue y sancione a los responsables de los actos de intimidación aquí señalados y de aquellos denunciados ante las entidades competentes por personas afectadas en su derecho a la libertad de expresión. La falta de investigación sobre actos de intimidación contribuye a crear un ambiente de amedrentamiento para el pleno ejercicio de la libertad de expresión e investigación en los estados señalados, desalentando la denuncia de actos violatorios de los derechos humanos o llevando a la autocensura. A su vez, tiene un efecto directo sobre la libertad de expresión al enviar un mensaje alentador a los perpetradores de dichos crímenes, quienes se encuentran amparados bajo la ausente o lenta investigación, permitiéndoles continuar con su accionar.

También preocupa al Relator el que sigan pendientes las investigaciones relacionadas con el asesinato de periodistas. No obstante, valora positivamente que, durante una audiencia ante la CIDH, realizada en octubre a solicitud de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), el Estado manifestara su anuencia de avanzar en las investigaciones judiciales para esclarecer las muertes de los periodistas Héctor Félix Miranda y Víctor Manuel Oropeza, asesinados en 1988 y en 1991, respectivamente.

ACCIONES JUDICIALES

Si bien las agresiones físicas han disminuido, es preocupante el hostigamiento a través del uso arbitrario o abusivo de leyes y regulaciones legítimamente adoptadas como son las leyes de difamación criminal, o las citaciones a periodistas para requerirles que revelen sus fuentes de información.

Existe en prácticamente todos los códigos penales de los estados federativos de México la figura penal por delitos de calumnia, injuria y difamación. Preocupó al Relator información que da cuenta de que en algunos estados se utiliza la figura penal de difamación y calumnias para que algunos periodistas sean perseguidos, hostigados y/o encarcelados por expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público o por su crítica a la administración pública.

La Relatoría considera que, para asegurar la adecuada defensa de la libertad de expresión, el Estado mexicano, tanto en el ámbito federal como

local, debe reformar sus leyes sobre difamación y calumnias en forma tal que sólo puedan aplicarse 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. En este sentido, la Relatoría recomienda que el Estado revise y modifique la Ley de Imprenta que data de 1917 y la legislación penal teniendo en cuenta los parámetros internacionales sobre la materia. Cabe destacar que resultó auspicioso para la Relatoría escuchar de parte de funcionarios federales la intención de estudiar iniciativas a este respecto, por lo que la Relatoría continuará impulsando y observando este proceso.

Durante el presente año la Relatoría se pronunció en dos oportunidades, mediante comunicados de prensa⁵ condenando la detención de periodistas mexicanos por acciones penales iniciadas por el delito de difamación. De acuerdo con testimonios brindados a la Relatoría, esta situación se daría con mayor intensidad en jurisdicciones locales, es decir en los estados del interior del país.

Entre los casos por difamación planteados contra periodistas y reportados a la Relatoría se encuentran: Ángel Mario Ksheratto Flores columnista en el periódico *Cuarto Poder* de Chiapas, Luciano Campos Garzam corresponsal de la revista *Proceso* en Monterrey, Nueva León; Humberto Pacheco Guardado y Humberto Pacheco Gómez ambos directivos del periódico *Última Hora* de Aguascalientes; Juan Lozano Trejo director del periódico de Hidalgo, *El Huarache*; los periodistas Alejandro Gutiérrez y Jesusa Cervantes corresponsales de la revista *el Proceso* en Chihuahua; Óscar Cantú Murguía, Director del periódico *El Norte* de Ciudad Juárez, Chihuahua; Armando Delgado, Manuel Aguirre, Guadalupe Salcido, Rosa Icela Pérez, Francisco Luján, Antonio Flores Schroeder y Carlos Huerta, reporteros del periódico *Norte* de la misma localidad; Francisco Barradas del periódico *Imagen* del Estado de Zacatecas; Silvia Venegas, María del Refugio Hernández, Dinora Bañuelos, las tres del diario *Imagen* de Zacatecas; Irma Mejía y Genaro Romo de la revista *Bi* de Zacatecas; Diana Villagrama de *Página 24* de Zacatecas; Diana Ponce y Hermelio Camarillo de *El Sol* de Zacatecas; Alejandro Humberto López Lena Cruz director general de la *Corporación Radiofónica* de Oaxaca; Eduardo López

⁵ Comunicados de Prensa del Relator Especial para la Libertad de Expresión PREN/70/03 y PREN/75/03; véase www.cidh.org/Relatoria/Spanish/IndexComPren.htm.

Betancourt, Isabel Arvide Limón y Javier Hernández Alpízar, reportero, columnistas, y el caricaturista Marcos Cruz de Xalapa, Veracruz.

En el estado de Chihuahua, periodistas críticos a la administración de gobierno, que trabajan en el Distrito Federal y en el Estado de Chihuahua, han sido objeto de acciones penales o detenidos bajo cargos de difamación iniciados por funcionarios públicos, dirigentes políticos o personas privadas involucradas en asuntos públicos. Particularmente, el Relator ha observado con preocupación que la acción penal por delito de difamación podría estar siendo utilizada en el Estado de Chihuahua con el fin de acallar y amedrentar al periodismo crítico, investigativo y de denuncia que desempeña su labor mayormente en la zona de Ciudad Juárez. Preocupa también que en relación con las investigaciones penales, existe un alto grado de discrecionalidad por parte de la Procuraduría de dicho Estado para la ejecución de las órdenes de aprehensión, lo que podría generar autocensura en los comunicadores sociales, quienes no saben con certeza en qué momento pueden ser detenidos. Las prácticas relacionadas con la penalización de calumnias en ciertos casos pueden representar una clara limitación a la libertad de expresión.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Entre los aspectos positivos a destacar en México en materia de libertad de expresión se encuentra 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 México, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ha iniciado un interesante proceso, en algunos sectores de la sociedad, de reconocimiento a la importancia de garantizar este derecho como herramienta necesaria para alcanzar una mayor transparencia de los actos del gobierno y combatir la corrupción.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ente que, entre otras atribuciones, interpreta en el orden administrativo la Ley de Transparencia y revisa los criterios de clasificación y desclasificación de la información reservada y confidencial indicó que, entre los meses de julio y agosto, se formularon aproximadamente

12,000 solicitudes dirigidas a los poderes federales de los cuales, aproximadamente 130 se encontraban en proceso de revisión en el IFAI al momento de la visita. El 18 de agosto de 2003 se publicaron en el *Diario Oficial*, los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Para la elaboración de estos lineamientos el IFAI llevó a cabo un proceso de consulta y la realización de talleres de trabajo con funcionarios de diversas dependencias federales.

Un aspecto importante a resaltar de la Ley de Transparencia es lo dispuesto por el artículo 14 que excluye del carácter de “reservado” la información que trate sobre investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

El cuidado y preservación de información contenida en archivos del Estado también es importante para garantizar el derecho a la información. Por ello se recomienda que se tomen todas las acciones necesarias para preservar la documentación que se encuentra en poder del Estado.⁶

Al finalizar su visita, la Relatoría manifestó su preocupación por la política de secretismo en el otorgamiento de la información pública que aún persiste dentro de algunos entes de la administración pública en el ámbito federal y local.

Según la información recibida por la Relatoría durante la visita, en el Poder Legislativo, el Poder Judicial y en ciertos órganos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estaría obstaculizando el acceso a información de los solicitantes, aún cuando, en virtud del artículo 61 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, compete tanto al Poder Legislativo Federal, como al Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos constitucionales autónomos, establecer, mediante reglamento propio, “los criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a información, de conformidad con los principios y plazos establecidos por la ley”.

En el ámbito del Poder Judicial, por acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación No 9/2003, se establecieron ciertas disposiciones para reglamentar el acceso a la información. Durante y después de la

⁶ CIDH Informe Anual 1999, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Artículo XIX: El Derecho del Público a la Información: Principios Relativos a la Legislación sobre Libertad de Información.

visita, la Relatoría recibió información según la cual se mantenía dentro de la Suprema Corte una cultura de secretismo que dificultaba el acceso a la información pública.⁷ Uno de los principales objetivos en la promulgación de leyes de acceso a la información y su reglamentación ha sido eliminar el secreto y la oscuridad en los sistemas de administración de justicia. El secreto en las etapas de investigación, la falta de publicidad de las sentencias y otras actuaciones judiciales, entre otras prácticas y regulaciones, han obstaculizado la democratización del sistema de justicia, lo que da como resultado el aislamiento de la institución y de sus miembros del resto de la sociedad.

La falta de producción de información dirigida a la población —y a los sectores que demandan específicamente este tipo de información—, afecta sensiblemente no sólo el funcionamiento de los sistemas judiciales (que siguen operando a puerta cerrada), sino también la percepción de la población de que el funcionamiento de la administración de justicia no es un servicio público del cual se pueda demandar información y resultados, con la consecuente posible afectación sobre su legitimidad. Es decir, los cambios que se realizan al interior de los poderes judiciales no son percibidos por la ciudadanía, y los incentivos para ejercer control sobre el funcionamiento de los poderes judiciales son escasos. En este sentido, la Relatoría alienta toda acción tendiente a eliminar la cultura de secretismo todavía existente dentro del Poder Judicial.

En cuanto al Poder Legislativo, se ha corroborado la existencia de reglamentaciones diferentes para la Cámara de Diputados y para el Senado. Estas reglamentaciones fueron dictadas para sí por cada una de las Cámaras.

Sobre el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados, cabe destacar el artículo 13 que establece que la falta de respuesta a una solicitud se entiende como una respuesta positiva al otorgamiento de información. Sin embargo,

⁷ “Transparencia: Restringen en la Corte el acceso a la información”, en *La Jornada*, 24 de septiembre de 2003. El Relator recibió manifestaciones de preocupación sobre una de las disposiciones reglamentarias para el acceso a la información en la Corte Suprema que establece 12 años de restricción para conocer las actuaciones en los juicios penales. Miguel Carbonell, académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señaló que “Si un proceso dura tres años, a esos tres años hay que sumar 12 (correspondientes a la reserva), hablamos de 15 años para conocer la información. ¿Qué sucede con este caso? Que allí hay una negativa poco razonable. Véase “Transparencia: Obstruyen juzgados apertura informativa”, *Mural*, 10 de noviembre de 2003; revisado en www.atlatl.com.mx/articulo.php?a=20699, el 17 de noviembre de 2003.

preocupa a la Relatoría que el Reglamento decretado el 30 de abril de 2003 no estipule con claridad los lineamientos concernientes al tipo de información que se considera clasificada, reservada o confidencial. En el Informe Anual del 2001, la Relatoría para la Libertad de Expresión señaló que los criterios de reserva de información deben ser establecidos en forma clara y precisa para permitir que entes jurídicos puedan revisar tanto la legalidad como la razonabilidad de resoluciones negativas a la luz de los intereses afectados.⁸

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, la Relatoría tuvo conocimiento de una controversia en relación con la negativa de otorgar información por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).⁹ Preocupa a la Relatoría que éste órgano de protección de los

⁸ En “The Public Interest: Security Services in a Constitutional Democracy”, Helsinki Foundation for Human Rights and Center for Security Studies, Bulletin 1, junio de 1998. y “A Model Freedom of Information”, Article XIX, Londres, julio de 2001, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, Volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 rev 1, 16 de abril de 2002, p. 80, párr. 24.

⁹ La Relatoría tuvo conocimiento de la interposición de un amparo presentado por el señor Miguel Sarre Iguínez ante el Juzgado en Materia Administrativa del Distrito Federal en el cual se señala que en virtud de los artículos 4 y 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los artículos 9 y 10 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de dicho órgano, se le negó información. En el amparo se argumenta que los artículos 4 y 48 de la Ley de la CNDH son violatorios de los artículos 6, 14, 16 y 133 constitucionales por cuanto, entre otras cosas, el artículo 4 “no distingue entre información contenida en expedientes concluidos u expedientes inconclusos” y el artículo 48 “restringe el acceso a la información al conferir al Organismo protector de los derechos humanos amplios poderes para denegar el acceso a sus medios probatorios, aún cuando su conocimiento no afecte derechos de terceros, la seguridad nacional, el orden público y otros valores semejantes”. Asimismo, el recurso interpuesto en virtud del artículo 10 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH que “dispone que toda la información relativa a los asuntos competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es reservada, sin importar las características que dicha información posea. Por ende, se encuentra vedado, en cualquier caso, el acceso a los gobernadores de esta; excepción hecha, únicamente, en los casos en que hayan transcurrido 12 años de la reserva. Los artículos antes invocados rezan:

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Artículo 4: [...] El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.
 Artículo 48: La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no.

derechos humanos estaría interpretando la ley por sobre los propios principios de la Ley Federal de Transparencia vigente en México y los instrumentos internacionales relacionados con la materia.¹⁰ Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH se establece, en su artículo 10, que no se aplicará en casos de violaciones graves de Derechos Humanos el lapso de 12 años de reserva de la información, siendo publicada una vez que se emita la Recomendación o el informe respectivo.

Por lo expuesto, se recomienda que las restricciones impuestas por los órganos constitucionales autónomos deben estar expresamente definidas por la ley y deben “ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.¹¹ Ello significa que la restricción no sólo debe relacionarse con uno de esos objetivos, sino que también debe demostrar que la divulgación constituye una amenaza “de causar substancial perjuicio a ese objetivo” y que el “perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información”. Esta es esencialmente la prueba de proporcionalidad. Toda vez que se niegue información sobre la base del análisis que antecede, debe establecerse una oportunidad para una revisión independiente de la decisión.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Artículo 9: De conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 14 de la ley, se considera información reservada la información o documentación que obre en los expedientes de queja, de orientación, de remisión, de seguimiento de recomendaciones y de impugnación que se tramite en la Comisión.

Artículo 10: La información reservada en términos del artículo anterior tendrá tal carácter por un lapso de 12 años contados a partir de la fecha en que la Comisión resuelva el expediente respectivo.

¹⁰ El artículo 133 de la Constitución establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos Tratados Internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión”.

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13(2), en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/ I.4 rev.9 (enero de 2003).

En relación con la situación en los distintos estados de la Unión, si bien no se han promulgado leyes de Acceso a la Información, se han puesto a consideración proyectos de ley dentro de sus legislaturas. Se recomienda que se continúe avanzando en la promulgación e implementación de estas leyes y normas complementarias que regulan el acceso a la información pública en todos los estados de la República, contemplando los estándares internacionales en esta materia y con amplia consulta ciudadana. Asimismo, y en relación con la situación en el Distrito Federal, se logró constatar que debido a una pugna política, la ley de acceso a la información no se ha logrado poner en marcha. Se recomienda que el Distrito Federal supere estas controversias a fin de que se cuente rápidamente con una herramienta ágil y efectiva.

Otro aspecto relacionado con el acceso a la información, es el acceso de la prensa a eventos públicos. En varias ocasiones a los comunicadores sociales de Guerrero se les ha negado el acceso a eventos públicos o se les ha despojado de sus cámaras para impedirles que cubran la noticia.¹² Por ejemplo, el periódico *El Sur* de Guerrero informó que desde septiembre del 2002 había sido excluido de la lista de periódicos invitados a las actividades oficiales del gobernador, sin explicación alguna. Asimismo, denunciaron que no recibían desde entonces los boletines elaborados por la Dirección de Comunicación Social. Por otra parte,

¹² El 11 de febrero de 2003 se impidió la entrada a la residencia oficial del gobernador de Guerrero al reportero del *El Sur*, Zacarías Cervantes y otros reporteros que intentaban cubrir un acto público relacionado con el combate a los incendios forestales y al cual los medios habían sido invitados por la Comisión Nacional Forestal del gobierno Federal. El 2 de julio de 2003 en la entrada principal de la Zona Militar 35 de Chilpancingo, un grupo de soldados despojaron de su equipo fotográfico a Jesús Guerrero Salgado, corresponsal del periódico Reforma, para evitar que captara la llegada del contralor del Estado para verificar el estado de salud del presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso local, quien había sufrido un accidente. Ese mismo día un grupo de funcionarios del gobierno agredió físicamente a los periodistas Abel Miranda Atala, reportero gráfico del periódico *El Sur* y Alejandro González Reyes, reportero gráfico de la Agencia NOTIMEX, cuando intentaban captar imágenes del Presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso Local, tras el accidente.

El 18 de junio de 2003 la Juez Tercero del Ramo Penal de Chilpancingo impidió que los reporteros Rogelio Agustín de *El Sol* de Acapulco, Jesús Guerrero, corresponsal de Reforma, Alejandrino González Reyes de la Agencia NOTIMEX, Elizabeth Patrón del noticiero de radio *Al Tanto* y Jaime Irra de la Agencia IRZA cubrieran una audiencia pública que se desarrollaba en ese juzgado. La Juez ordenó que elementos de la Policía del Estado sacaran del lugar al corresponsal de *El Sol* de Acapulco. Información entregada por la Asociación de Periodistas del Estado de Guerrero, 20 de agosto de 2003.

durante la visita del Relator a Chihuahua se recibió información, según la cual, en varias dependencias del Estado se ha negado información pública sin dar justificación.¹³ En ambos estados se manifestó preocupación por la existencia en distintas dependencias estatales de una cultura de secretismo en referencia a información relacionada con violaciones a los derechos humanos.

La Relatoría considera que la cultura de secretismo que persiste en ciertos sectores de los órganos de los estados debe ser enérgicamente rechazada para garantizar una real transparencia de la administración pública tanto federal como local.

Finalmente, durante la visita, tanto funcionarios del Estado como sectores de la sociedad civil manifestaron la necesidad de garantizar la protección de los datos personales dentro de registros públicos y privados, mediante una regulación del *habeas data* que sea más precisa que la dispuesta por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Este derecho de acceso y control de datos personales constituye un derecho fundamental en muchos ámbitos de la vida, pues la falta de mecanismos judiciales que permitan la rectificación, actualización o anulación de datos afectaría directamente el derecho a la privacidad, al honor, a la identidad personal, a la propiedad y a la fiscalización sobre la recopilación de datos obtenidos. Dada la importancia para los individuos de proteger sus datos personales dentro de registros públicos y privados es que la Relatoría recomienda que se continúe con las iniciativas de las que fue informada para promulgar una ley que contemple y reglamente la acción de *Habeas Data*.

¹³ La Red Ciudadana de Chihuahua ha indicado que han remitido 70 solicitudes de información al Congreso para que éste solicite a las diversas dependencias del Estado y a la Procuraduría General de Justicia el acceso a información pública. Se indicó que menos de un 50 por ciento de estas solicitudes han sido contestadas, y en su mayoría han sido negadas sin justificación. Según la Red, entre la información que no ha sido otorgada se encuentra la relacionada con el uso de recursos del Estado, especialmente sobre un proyecto del Gobierno del Estado para remodelar el centro histórico y en el cual la Red afirma que se han invertido millones de pesos sin conocerse de manera oficial el alcance de la obra y su costo. También se ha solicitado información sobre las investigaciones relacionadas con los homicidios contra las mujeres de Ciudad Juárez.

SOBRE EL SECRETO PROFESIONAL DE LOS PERIODISTAS

La libertad de expresión es entendida en el sentido de abarcar el derecho de los periodistas a mantener la confidencialidad de sus fuentes. Es derecho del comunicador social no revelar información o documentación que ha sido recibida en confianza o en el curso de una investigación. El fundamento principal en que se sustenta el derecho a la confidencialidad es que, en el ámbito de su trabajo, para suministrar al público la información necesaria a efectos de satisfacer el derecho a informarse, el periodista está cumpliendo un importante servicio público cuando recaba y divulga información que no sería conocida si no se protege la confidencialidad de las fuentes. La confidencialidad profesional tiene que ver con el otorgamiento de garantías legales para asegurar el anonimato y evitar posibles represalias que puedan resultar de la divulgación de cierta información. La confidencialidad, por lo tanto, es un elemento esencial de la labor del periodista y del papel que la sociedad ha conferido a los periodistas de informar sobre cuestiones de interés público.¹⁴

En México, la Relatoría observó un amplio debate en relación con la necesidad de garantizar y proteger el secreto profesional de periodistas. En el comunicado de prensa publicado al finalizar la visita, el Relator manifestó su preocupación por información recibida que daba cuenta de que, desde el año 2002, periodistas de investigación habían sido objeto de citaciones para comparecer ante el Ministerio Público con el fin de que revelaran sus fuentes de información. En su momento, el Relator señaló que este tipo de acciones podrían generar un efecto nocivo en el periodismo de investigación, que en algunos casos expone asuntos vinculados con la corrupción administrativa o actividades ilegales que son de alto interés público. La Relatoría constató la existencia de esas citaciones tanto en el ámbito federal como local; alguno de los casos de citaciones incluyen a la periodista Adriana Varillas de Cancún; Maribel Gutiérrez reportera y editora de la Sección Guerrero del periódico *El Sur*; Daniel Morelos, periodista y director de información de *El Universal*; Enrique Méndez, Gustavo Castillo, Rubén Villalpando, Andrea Becerril,

¹⁴ CIDH, Informe Anual 2000, Vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 20 rev., p. 24. Ver también Felipe Fierro Alvédez. "El derecho y la libertad de expresión en México, debates y reflexiones", *Revista Latina de Comunicación Social*, diciembre de 2000, disponible en www.ull.es/publicaciones/latina/04fierro.htm.

Ciro Pérez y Roberto Garduño, todos del diario *La Jornada*; Francisco Guerrero Garro y Fabiola Escobar, director y reportera de *La Jornada de Morelos*; Javier Juárez Mejía, corresponsal de *La Jornada* en Baja California; Daniel Valdés Romo reportero de Coahuila; Alejandro Mendoza Pastrana, corresponsal de *El Financiero* de Guerrero; Carlos Huerta del periódico *El Norte* de Ciudad Juárez, Chihuahua y Agustín Pérez y Said Betanzos ambos reporteros del diario *Frontera*. En mucho de los casos reportados se indicó que, ante una determinada publicación sobre un hecho delictivo, algunos operadores judiciales pretenden suplir su propio quehacer, tomando el atajo de requerir de los periodistas los datos que podrían obtenerse por otros medios. La Relatoría observó que es importante que el Ministerio Público, federal o local, desarrolle reglas claras que impidan la utilización de estos mecanismos para hostigar a periodistas.

En este sentido, es importante notar el caso particular de las citaciones efectuadas por la Procuraduría General de la República (PGR) a los periodistas del diario *La Jornada*. La Relatoría recibió información de que, a raíz de la queja presentada ante la CNDH por parte de los seis reporteros, la Procuraduría General de la República inició un procedimiento administrativo y otro penal que dieron como resultado del primero, la sanción a uno de los agentes del Ministerio Público involucrados. Mediante dicho procedimiento el Ministerio Público reconoció que algunas de las preguntas dirigidas a los periodistas por sus agentes tenían como único fin el de hostigar a los declarantes.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentó una iniciativa de modificación al Código Federal de Procedimientos Penales con el fin de proteger el derecho al secreto profesional de los periodistas, entre otros. Con posterioridad la Relatoría tuvo conocimiento de que Diputados Federales de distintos partidos políticos estarían impulsando dicha reforma con el objetivo de proteger las fuentes de información de los periodistas.¹⁵

Asimismo, es importante mencionar que la Procuraduría General de la República envió una propuesta de acuerdo a la CIDH mediante la

¹⁵ Dicho compromiso fue asumido por varios diputados en el marco del seminario sobre "Secreto Profesional del Periodista", organizado por la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos con motivo de su XIX Asamblea Anual, en octubre de 2003, e inaugurado por José Luis Durán Reveles, Subsecretario de Normatividad de Medios, de la Secretaría de Gobernación, en representación del presidente Vicente Fox. El Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha también señaló en el marco de dicho evento que era una

cual se establecen directrices que deberán seguir los agentes del Ministerio Público Federal para citar a periodistas y proteger el secreto profesional de los reporteros. A dichos efectos, la Relatoría envió una carta, fechada el 20 de octubre, a la Procuraduría General de la República con algunas observaciones iniciales, sugiriendo la necesidad de precisar algunos conceptos del proyecto y solicitando información sobre ciertos aspectos, como las posibilidades que ofrece la legislación mexicana para cuestionar las decisiones del Ministerio Público de citar a un periodista. El 11 de diciembre del 2003, en el *Diario Oficial* se publicó el acuerdo en cuestión. Sin perjuicio de las observaciones que la Relatoría apuntó en la carta citada, es pertinente señalar que en los considerandos que encabezan el acuerdo se citan adecuadamente distintas normas y recomendaciones vigentes en el ámbito del derecho internacional, entre ellas, el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, y la Declaración de Chapultepec. Estas citas son adecuadas para dar marco al acuerdo, del cual la Relatoría continuará observando su aplicación.

Mientras todas estas iniciativas son auspiciosas, la Relatoría recomienda que se incorporen dentro de ley mexicana directrices que establezcan en forma clara y precisa el derecho de que gozan los periodistas a mantener en reserva sus fuentes de información.

SOBRE LA ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL

En los estados visitados (Chihuahua y Guerrero), se estaría asignando la publicidad oficial de manera discrecional, sin parámetros claros y con algunos indicios de arbitrariedad. La Relatoría constató esta situación respecto de los diarios *El Sur* de Guerrero¹⁶ y *El Norte* de Juárez¹⁷, ambos abiertamente críticos de la administración pública. Especialmente

decisión del Estado mexicano respetar el secreto profesional del periodista puntualizando que debe ser el Congreso de la Unión el que apruebe la reforma jurídica (Agencia EFE, 17 de octubre de 2003).

¹⁶ De acuerdo con la información recibida durante la visita, desde septiembre de 2002 el gobierno del estado de Guerrero habría suspendido los pagos a *El Sur* correspondientes a anuncios publicitarios y eliminó sus inserciones pagadas en ese medio.

¹⁷ De acuerdo con lo informado durante la visita, durante pasadas administraciones el diario *El Norte* contaba con publicidad oficial. Sin embargo, *El Norte* informó que desde 1999 el diario progresivamente fue discriminado, resultando en la anulación absoluta de

preocupantes fueron las expresiones recibidas por la Relatoría durante una reunión con autoridades locales de Chihuahua, en la cual se indagó sobre el otorgamiento de pautas publicitarias oficiales en los medios de comunicación y donde el Secretario General de Gobierno de Chihuahua dijo que “a veces hay algunos medios que critican mucho al gobierno y no puedo dejar de decirles que quizá a esos medios se les limite un poco”.

Cabe recordar que el Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe ser prohibida por ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

El uso de los medios para transmitir información es un instrumento importante y útil para los Estados, a la vez de proporcionar ganancias sustanciales para los medios de comunicación. Aunque no existe ningún derecho inherente a medios privados de recibir publicidad oficial y los Estados, a su vez, pueden hacer determinaciones en el otorgamiento de publicidad basada en el porcentaje de la población alcanzada por la fuente de información, la fuerza de frecuencia, y factores similares, la determinación de conceder o no la publicidad estatal en función de la línea editorial o la crítica de funcionarios públicos, es contraria a los parámetros de protección de los derechos humanos y la libertad de expresión.

Los derechos consagrados por los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen como criterio indiscutible la no-discriminación. En este sentido, resultaría una forma indirecta de coartar la libertad de expresión cualquier medida que discrimine a un medio de comunicación de recibir publicidad oficial a causa de su línea editorial o crítica hacia la administración pública.¹⁸ Dicha política podría tener como

publicidad oficial. *El Norte* denunció que esta situación obedecía a su línea editorial crítica de la administración del nuevo gobernador y de que publicaban denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, especialmente aquella relacionada con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

¹⁸ Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, Capítulo I, Obligaciones Generales: artículo 1: Obligación de Respetar los Derechos y Capítulo II sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 13: Libertad de Expresión.

efecto adverso la autocensura dado que la asignación de publicidad oficial, fundamental para la operación de algunos medios de comunicación, podría obstaculizar reportes sobre abusos de poder o noticias dirigidas a fiscalizar en forma crítica la gestión pública. En este sentido, el Relator Especial recomienda a todas las entidades estatales modificar estas prácticas y establecer criterios claros, justos, objetivos y no-discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial. La Relatoría por lo tanto, sostiene que, en ningún caso, la publicidad oficial puede ser utilizada con la intención de perjudicar o favorecer a un medio de comunicación sobre otro por su línea editorial o crítica a la gestión pública.

ASIGNACIONES DE FRECUENCIAS Y REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS

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 en el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión tomando en cuenta la diversidad cultural dentro del territorio nacional mexicano. La Relatoría escuchó amplios reclamos relacionados con la asignación de frecuencias y permisos para que operen legalmente radios comunitarias e indígenas. Asimismo, con el fin de conocer en mayor detalle las iniciativas de reforma a las leyes vinculadas con la asignación de frecuencias y permisos, el Relator tuvo la oportunidad de reunirse con el Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, la Directora General de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación; representantes del área de Normatividad de Comunicación, el director de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Presidenta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Subsecretario de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

De acuerdo con la información recibida, de cien proyectos de radios comunitarias existentes en México, el Estado sólo ha otorgado seis permisos a asociaciones civiles y organizaciones sociales, de los cuales cuatro pertenecen a emisoras de baja potencia que operan en albergues

para niños indígenas en Yucatán, y que son proyectos tutelados por el Instituto Nacional Indigenista. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuenta con una red de veintiún emisoras indigenistas en el país, que han venido tramitando sus permisos. Sin embargo, a la mayoría de éstas se les ha negado la posibilidad de obtener algún tipo de permiso, ya sea por omisión, porque las autoridades no responden a las peticiones o bien por establecer requisitos que en la práctica algunas radios han identificado como inalcanzables para la mayor parte de estas emisoras.

El marco normativo actual deja a discreción de las autoridades dependientes del Ejecutivo determinar los requisitos para obtener un permiso, para lo cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ha establecido requisitos muy por encima de las posibilidades de algunos grupos sociales.

Durante la visita se tuvo conocimiento de que, ante la solicitud de permisos y licencias, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha decidido postergar, mediante una carta modelo, dar permisos mientras no se tengan resultados de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, lo que ha llevado a que, debido a la imposibilidad de obtener los permisos, muchas organizaciones y colectivos han decidido transmitir sin ellos. En el año 2003 algunas de las agrupaciones de la sociedad civil que integran la mesa de diálogo, entregaron a la Dirección de RCT, a la Subsecretaría de Comunicación y a la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación información sobre veinte emisoras comunitarias que se encuentran en proceso de revisión para el otorgamiento de permisos. Las agrupaciones indicaron que la mayoría de esas radios se encuentran en zonas indígenas y campesinas. Dieciocho de estas radios iniciaron su proceso de solicitud de permisos desde el año 2000. Más de la mitad de ellas recibieron respuestas negativas por parte de la SCT que adujo, mediante las mencionadas cartas modelo, que las determinaciones serían resueltas a través de las negociaciones llevadas a cabo por la Mesa de Diálogo.

La Relatoría señala que, dada la importancia que pueden tener estos canales comunitarios para el ejercicio de la libertad de expresión, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios o formas de dilación que obstaculicen la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en

los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas o la incautación arbitraria de equipos.

Durante conversaciones sostenidas tanto con la Subsecretaría de Normatividad y Medios, de la Secretaría de Gobernación, como con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,¹⁹ se informó sobre la existencia dentro del Legislativo de varias propuestas de reforma a la Ley de Radio y Televisión. Entre éstas se encuentra la Propuesta Ciudadana elaborada por distintas agrupaciones civiles, que tiene como uno de sus objetivos contemplar criterios democráticos y plurales en la distribución de permisos y frecuencias, promover el derecho de réplica, entre otros aspectos. La Relatoría reconoce la complejidad que reviste esta materia, por lo que valora las iniciativas que tiendan a la solución de los problemas planteados teniendo en cuenta los estándares internacionales desarrollados en la materia. El Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión anota que las asignaciones de frecuencias de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. La Relatoría continuará observando esta situación y reitera su disposición de colaboración manifestada ante las autoridades y miembros de la sociedad civil.

¹⁹ La Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, informó a la Relatoría que habría un compromiso de estudiar el otorgamiento de permisos para radios indígenas. Indicó que en este momento la SCT y la Comisión que ella preside, están analizando caso por caso para determinar si es una radio comunitaria, con cuáles recursos funcionan y cómo operan. Informó que actualmente hay 24 radios indigenistas que están tramitando sus permisos.