



CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD, SILENCIO:

LA **GUERRA** CONTRA
LOS PERIODISTAS
MEXICANOS

Esta publicación es un resultado de un proyecto de investigación conjunto del Programa Internacional de Derechos Humanos (IHRP) de la Facultad de Derecho en la Universidad de Toronto y PEN Canadá, el Centro Canadiense de PEN International.

Autores: Cara Gibbons and Beth Spratt

Editores: Brendan de Caires, Renu Mandhane,
Nader Hasan, Clayton Ruby

Diseño: Diana Tyszko

Traducción: Ioana Luca

Imagen de Portada: Marcha de protesta por la creciente violencia contra periodistas. Ciudad de México, Agosto 2010.

Crédito de Fotografía: Keith Dannemiller for John S. and James L. Knight Foundation
(Creative Commons Attribution License, 2010)

Copias disponibles en:

PEN Canada

24 Ryerson Avenue, Suite 301

Toronto, Ontario, Canada M5T 2P3

Tel: +1 416-703-8448, Fax: +1 416-703-3870

<http://www.pencanada.ca>

International Human Rights Program (IHRP)

University of Toronto, Faculty of Law

39 Queen's Park, Room 106

Toronto, Ontario, Canada M5S 2C3

Tel: +1 416-946-8730, Fax: +1 416-978-8894

<http://www.utorontoihrp.com/>

Copyright © 2011 PEN Canada | IHRP

All rights reserved.

Printed in Canada.

CORRUPCIÓN,
IMPUNIDAD,
SILENCIO:

LA GUERRA CONTRA
LOS PERIODISTAS MEXICANOS

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	6
Recomendaciones	8
I. Introducción	10
II. Contexto Histórico	12
III. Violencia Contra Periodistas	14
A. Datos y Porcentajes.....	15
B. Trasfondo de la Motivación de los Ataques hacia Periodistas.....	15
C. (Auto-)Censura.....	16
D. Violencia contra Locutores de Radio.....	18
E. Represión Estatal de la Radio Comunitaria.....	19
F. Causas de la Impunidad.....	20
i) Falta de investigar y enjuiciar.....	19
ii) Razones del Fracaso.....	20
a) Corrupción y Colusión Estatal.....	20
b) Falta de Experiencia, Profesionalismo y Autonomía.....	21
c) Falta de incentivos para la Reforma.....	21
iii) Falta de Solidaridad Entre Periodistas.....	23
IV. Estrategia de Minimización en México	24
A. Introducción.....	24
B. Oficina del Fiscal Especial.....	24
C. Mecanismo de Protección de Periodistas.....	25
D. Comité Especial para la Atención de Delitos en contra de Periodistas.....	29
E. Enmiendas al Código Penal Federal.....	29
F. Definiciones Estrechas de Periodistas.....	29
V. Violencia e Impunidad: Violando los Derechos Humanos de los Periodistas	30
A. Introducción.....	30
B. Derecho a la Libertad de Expresión.....	30
C. Derecho a la Vida.....	32
D. Prohibición Contra la Tortura.....	33
E. Derecho a la Protección Judicial.....	36

VI. El Marco Legal Mexicano Viola la Libertad de Expresión	37
A. Introducción	37
B. Limitaciones Específicas en Libertad de Expresión	37
i) Leyes sobre la Difamación escrita y oral	37
ii) Regulación de Medios y Oligopolio	39
iii) Emisoras de Radio Comunitarias	40
a. Introducción	40
b. El Rol de la Radio Comunitaria en la Sociedad Democrática	40
c. Exclusión del Marco Regulatorio en México y la Criminalización	42
d. Estándares de Empleo	43
C. Difamación, Regulación de los Medios, Locutores de la Radio Comunitaria y Estándares de Empleo de los Periodistas	44
i) Introducción	44
ii) Libertad de Expresión – Convención Americana y PIDCP	44
iii) Calumnia y Difamación	45
iv) Impedimentos de la Diversificación Mediática	46
v) Locutores de la Radio Comunitaria	47
D. Derecho a la Protección Judicial	48
E. Derecho al Empleo	48
i) Estándares de Empleo de los Periodistas	48
VII. Recomendaciones	49
A. Acción Política	49
B. Reformas Legislativas	49
i) Introducción	49
ii) Federalización de los Crímenes Contra Periodistas, Ejecución de la Ley Criminal Existente	50
iii) Definiendo a los Periodistas	51
iv) Ley de Radio y Televisión	51
v) Protección del Trabajador	52
vi) Aboliendo la Difamación Criminal	52
vii) Aboliendo la Jurisdicción Militar de los Abusos a los Derechos Humanos	53
viii) Educación Pública Legal	53
ix) Ayuda Extranjera	54
VIII. Conclusiones	55

RESUMEN EJECUTIVO

Hasta sesenta y seis periodistas mexicanos han sido asesinados desde que el Presidente Calderón lanzó su “guerra contra las drogas”, después de tomar su cargo a finales de 2006¹. Durante este periodo, las campanas de alta militarización, particularmente en los estados de la frontera con los EEUU, causaron altísimos niveles de violencia y una situación de constantes amenazas y violencia en contra de periodistas. Una parte ínfima de estos crímenes es debidamente investigada, y mucho menos enjuiciada, a pesar de las promesas de presidencias sucesivas de acabar con la impunidad vergonzosa del país. En vez de cumplir con estas promesas, el gobierno ha engañado a los observadores internacionales, tanto que a sus propios ciudadanos, con reformas falsas que logran muy poco en cuanto a parar la crisis de derechos humanos que solo esta empeorando.

En estas circunstancias extraordinarias, los periodistas mexicanos han enfrentado también las leyes que limitan su libertad de expresión y muchas veces callan intentos para divulgar la corrupción local y estatal. Por ende, suele ser imposible obtener informaciones exactas sobre la guerra contra las drogas. Sin embargo, frente a esta crisis, el gobierno mexicano ha vacilado sobre reformas que podrían proteger a los periodistas, mientras ha enjuiciado periodistas por contravenciones a las leyes laberínticas sobre los medios de comunicación en México.

Este informe examina las razones por las cuales la joven democracia mexicana no ha podido enfrentar las fuentes de su corrupción interna y la larga cultura de evasión e inacción. Vamos también a analizar las fallas del estado a proteger los periodistas de la extrema violencia que ellos enfrentan, por parte de organizaciones de narcotráfico y agentes estatales corruptos, quienes cometen los mas visibles ataques a la libertad de expresión, gozando de una impunidad casi absoluta. Este informe concluye que México esta violando una cantidad de obligaciones de derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida y a la libertad de expresión.

Principales Conclusiones

- A parte de los diez periodistas asesinados en 2010, trabajadores de los medios de comunicación han sido regularmente victimas de secuestros, amenazas, robos y hostigamiento judicial. El año pasado México empató con Pakistán como país con el mas alto nivel de fatalidades para periodistas.
- La mayoría de crímenes en contra de periodistas no son debidamente investigados y las autoridades mexicanas han fallado a interponer acciones judiciales en 90% de los casos
- A pesar del amplio poder inspirado por su titulo, la Oficina del Fiscal Especial para la Atención a los Delitos Cometidos en contra de la Libertad de expresión (“Oficina del Fiscal Especial”) no tiene la capacidad formal para investigar delitos o llevar cargos, ni tiene el poder para enjuiciar casos que involucran narcotraficantes y crimen organizado. En consecuencia, durante sus primeros cuatro años, el Fiscal ha enjuiciado un promedio de un caso por año
- Un grupo de libertad de expresión ha declarado que los agentes estatales son responsables por dos de cada tres asaltos registrados en 2009. Sin embargo, a pesar de información similar detenida por otros ONGs, el gobierno

¹ D. Rieff, “The Struggle for Mexico” (March 17, 2011) The New Republic.

mexicano sostiene su posición que los delitos en contra de periodistas son perpetrados esencialmente sin excepción por el crimen organizado.

- La presente situación de violencia y asesinatos ha forzado a muchos periodistas a no investigar controversias. En Tamaulipas y Ciudad Juárez el nivel de censura se ha intensificado de tal manera que no existe información que entre o salga sin la autorización previa de las autoridades estatales o organizaciones narcotraficantes (“ONTs”)
- Las emisoras de radio comunitaria – un grupo que no recibe amenazas por parte de narcotraficantes – son mas vulnerables a la violencia y a la intimidación que los periodistas profesionales. Estos ataques son perpetrados por agentes estatales. La continua falla del estado a reglamentar la distribución de licencias, deja estas emisoras en una posición extremadamente precaria frente a la ley y constituye una seria violación de la obligación estatal para proteger la libertad de expresión.
- Al menos 950 recomendaciones en el marco de los derechos humanos han sido enviadas al gobierno de México desde el año 2000, y el estado ha firmado o ratificado mas de 20 tratados de derechos humanos. Sin embargo, a pesar del vocal apoyo a los derechos humanos en ámbitos internacionales como las Naciones Unidas, el estado ha tolerado graves violaciones de derechos humanos dentro de sus propia fronteras perpetradas con casi absoluta impunidad.
- Leyes penales de difamación continúan vigentes en 15 estados de México y leyes civiles de difamación continúan a ser utilizadas para hostigar a los periodistas que intentan descubrir casos de corrupción.
- A pesar de varios intentos para diversificar la propiedad de los medios mexicanos, 96% de estaciones comerciales de televisión son detenidas por dos familias, y 86% de las emisoras de radio hacen parte de 13 grupos comerciales. Solamente 13 de las 1,200 licencias para emisoras de radio otorgadas en México han sido distribuidas a las emisoras de radio comunitaria.
- La falta de estándares de empleo también contribuye a la vulnerabilidad de los periodistas. Empresas mediáticas muchas veces requieren que los periodistas firmen contratos abandonando su derecho a llevar a la justicia casos de daños subidos en el marco de su actividad periodística.

RECOMENDACIONES

AL
GOBIERNO
MEXICANO:

- i. Condenar públicamente toda forma de violencia contra los periodistas como una violación del derecho a la vida, del derecho a la libertad de expresión y del derecho del público a ser informado;
- i. Admitir el papel de agentes del estado en los casos de violencia en contra de los periodistas y tomar medidas concretas para impedir esto;
- iii. Acelerar la entrada en vigor de la enmienda constitucional federalizando delitos contra la libertad de expresión, y la implementación de toda reforma de procedimiento necesaria para habilitar al gobierno federal a investigar todos delitos cometidos contra la libertad de expresión en el ejercicio del periodismo;
- iv. Acelerar la entrada en vigor de la enmienda al Código Penal Federal que incluye la Sección XXVII “Sobre delitos contra la libertad de expresión en el ejercicio del periodismo”;
- v. Enmendar los códigos de procedimiento penal para que identifiquen las líneas de investigación a ser agotadas al investigar un delito criminal.
- vi. Asegurar que todos los estados mexicanos completen las reformas penales aprobadas en 2008;
- vii. Fortalecer la Oficina del Fiscal Especial al otorgarle formalmente el poder de investigar delitos y presentar cargos, también en casos de crímenes organizados, y al fortalecer su autonomía institucional;
- viii. Priorizar la creación de mecanismos de protección para periodistas con la participación determinante de miembros de la profesión y de la sociedad civil, que describiera un plan para la provisión de recursos y pericia técnica;
- ix. Enmendar las leyes sobre la radio, televisión y telecomunicaciones para que no impidan la diversidad de las medias;
- x. Crear un marco regulador para el otorgamiento de licencias a los locutores comunitarios, idealmente a través de un organismo de estado independiente del gobierno;
- xi. Enmendar el marco regulador para los contratos de publicidad en las medias para que estas sean protegidas en contra de represalias por parte de las autoridades públicas;
- xii. Enmendar leyes laborales para garantizar protecciones de empleo a los periodistas.
- xiii. Enmendar leyes sobre la jurisdicción militar para que las investigaciones e acciones judiciales relacionadas a presuntas violaciones a los derechos

humanos cometidas por miembros del ejercito sean investigadas y tramitadas por autoridades civiles;

- xiv. Aprobar legislación para otorgar a los tratados de derechos humanos estatuto constitucional en México; y
- xv. Abolir totalmente el uso de la jurisdicción militar para todas presuntas violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A LOS MEDIOS DE
COMUNICACION
MEXICANOS:

- xvi. Brindar a los empleados la seguridad y los salarios necesarios para hacer su trabajo, sin que se tome en cuenta su estatuto de empleado permanente o contratista. Admitir peligros relacionados a su trabajo y brindar el apoyo adecuado.

A CANADA, A LOS
ESTADOS UNIDOS
Y A LA COMUNIDAD
INTERNACIONAL EN
GENERAL:

- xvii. Colocar la protección de los empleados en los medios de comunicaciones mexicanos en su agenda de política externa e insistir en la implementación de las recomendaciones mencionadas para proteger periodistas e acabar con la impunidad para los delitos en su contra;
- viii. Garantizar que los requerimientos en derechos humanos sean totalmente respetados en iniciativas actuales de ayuda financiera, como la Iniciativa Mérida. Si encuentran incumplimientos a estas obligaciones, sean dispuestos a negar fondos hasta que los cambios necesarios sean hechos;
- xix. Condicionar toda ayuda financiera futura para México a que el gobierno mexicano tome medidas auténticas y significativas para reparar las graves violaciones a los derechos humanos en el país; y condicionar inversiones gubernamentales futuros en México a que el gobierno mexicano tome medidas auténticas y significativas para reparar las graves violaciones a los derechos humanos en el país.

I. INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión tiene una historia precaria en México. Durante el siglo XX, siete décadas de gobierno por un partido único estableció una cultura de represión de los medios de comunicación por parte del estado, antes de que las reformas legislativas y democráticas lleven a un cambio de poder en 2000. Sin embargo, las herencias del viejo régimen sobrevivieron a estas reformas institucionales y nuevas amenazas contribuyen a complicar la situación. En los últimos años, grandes partes de México han visto la aumentación de la violencia por ONTs, después inicio de una agresiva “guerra contra las drogas” por el Presidente Felipe Calderón al ser elegido en 2006. Calderón se ha respaldado mucho en el ejército para implementar esta guerra, pero en muchos de los casos los periodistas han pagado un alto precio por cumplir con sus obligaciones en un ámbito de violencia e incertidumbre.

En 2010 México compartió con Pakistán el título de país con más asesinatos a periodistas.² Artículo 19 y El Centro Nacional de Comunicación Social AC (“Cencos”) incluyen en la definición de agresión en contra de la libertad de expresión los asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas, detenciones, agresiones físicas o materiales, hostigamiento judicial e intimidación y presión en contra de una persona a causa de sus opiniones o de informaciones publicadas o por ser publicadas en un medio de comunicación.³ Además de los 10 periodistas asesinados el año pasado, los empleados de los medios de comunicación son objetivos corrientes de este tipo de agresiones. El gobierno mexicano está haciendo muy poco para combatir estas agresiones y las deja ocurrir con una impunidad casi completa. La mayoría de los delitos en contra de periodistas no son investigados debidamente. Las autoridades mexicanas han fallado a interponer acciones judiciales en 90% de los casos.⁴

Este informe identifica las repetidas fallas del gobierno mexicano a defender los derechos de periodistas mexicanos y la complicidad del gobierno a las violaciones perpetradas en contra de estos periodistas. El informe también trata de los factores contribuyentes a las masivas violaciones a la libertad de expresión.

Estas fallas quedan en marcado contraste con los esfuerzos del estado para enjuiciar trabajadores de los medios de comunicación quienes infringen a regalamientos a veces bizantinos, específicamente hablando de los locutores de radio comunitario. Estos trabajadores especiales del sector ofrecen servicios de radio sin fines de lucro a comunidades rurales, mayormente marginadas. Sin embargo, las leyes mexicanas de telecomunicaciones no regulan a los locutores de radio no-comercial. Los intentos de radios comunitarios para obtener licencias son ignoradas frecuentemente. La estación *Radio Huayacocotla* esperó más de 25 años para que

2 World Association of Newspapers and News Publishers, <http://www.wan-press.org/pfreesom/jkilled.php?id=5356> [hereinafter World Association]

3 Article 19 and Cencos, *Informe 2009, Entre Violencia y la Indiferencia: Informe de Agresiones contra la Libertad de Expresión en México*, Article 19, February, 2010 at 12 [hereinafter *Informe 2009*].

4 Committee for the Protection of Journalists, *Silence or Death in Mexico's Press: Crime, Violence and Corruption Are Destroying the Country's Journalism* CPJ, September, 2010, at 3 [hereinafter *Silence or Death*].

el estado respondiera a su demanda de licencia.⁵ Mientras tanto, locutores no autorizados son, con más frecuencia, objetos de acciones penales judiciales rotundas que resultan en largas sentencias en prisión. Es más, los numerosos alcaldes de municipios rurales quienes operan pequeñas estaciones radio sin licencia, no han sido enjuiciados. En consecuencia, el enjuiciamiento penal de radios comunitarios no es solamente excesivo, pero también discriminatorio y parte de una tendencia general a criminalizar la protesta social.

En vez de responder con cambios significativos, las autoridades mexicanas emplean una estrategia sofisticada de minimización para sesgar la realidad a su favor. Al responder a una crisis seria y vergonzosa de derechos humanos, el gobierno mexicano simula una solución al ofrecer un plan conocido como ineficaz, para aplacar la cólera pública, sin resolver realmente el problema. Un ejemplo fue la creación de la *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas*. A pesar de los amplios poderes de enjuiciamiento que su nombre inspira, la Fiscalía no tiene ninguna capacidad formal para investigar delitos o hacer cambios, y no esta habilitada para tratar con casos de narcotraficantes o crimen organizado.⁶ En consecuencia, en sus primeros 4 años, la Fiscalía llevo en media una acción judicial por año.⁷ Otro ejemplo reciente que refleja la estrategia de minimización del gobierno es la creación de un mecanismo para la protección de periodistas bajo riesgo, que otorga más poderes a los organismos policiales, quienes son involucrados frecuentemente en las amenazas mismas que a los periodistas.

Las autoridades mexicanas generalmente declaran que no son responsables por la reciente intensificación de la violencia relacionada con el narcotráfico. Las victimas son muchas veces calumniadas por las autoridades y acusadas de colusión con las ONTs, o clasificadas como victimas inevitables en un fuego cruzado de la guerra contra las drogas. En otro intento de virar la responsabilidad, autoridades a todos los niveles de la federación alegan con frecuencia que carecen de jurisdicción para actuar. Sin embargo, la responsabilidad la tiene exclusivamente el estado Mexicano, y ninguna estrategia sofisticada puede virarla. El estado tiene la obligación legal a respetar la libre expresión y opinión conforme al artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (“Convención Americana”) y al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”).⁸ Sin tener en

5 AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias –México), *Bases para una Política Pública en materia de Libertad de Expresión y Medios Comunitarios* (Mexico City: Impresos Grafit, 2008) at 49 [hereinafter *Medios Comunitarios*].

6 Dolia Estevez, “Protecting Press Freedom in an Environment of Violence and Impunity” (Woodrow Wilson International Centre for Scholars: May 2010), online: Woodrow Wilson International Centre for Scholars <<http://wilsoncentre.org>> at 9 [hereinafter *Protecting Press Freedom*].

7 *Ibid.* at 10.

8 American Convention on Human Rights, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, entered into force July 18, 1978, reprinted in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V./II82 doc.8 rev.1 at 25 (1992), acceded to by Mexico on March 2, 1981 [hereinafter *American Convention*] and International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adopted December 16, 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entered into force March 23, 1976, acceded to by Mexico on March 23, 1981 [hereinafter *ICCPR*].

cuenta el como y el “por que” y “por quien” de los ataques de periodistas durante el ejercicio de su derecho, el gobierno mexicano tiene la obligación legal de protegerlos.⁹

Garantizar la libertad de expresión y poner fin a los abusos a los derechos de periodistas mexicanos debería de ser una prioridad en la agenda de los socios comerciales principales de México, Canadá y los EEUU, pero esta no es la realidad. No solamente esta es una posición justa, pero también sirve a los intereses de los co-contratantes de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) dado que la libertad de la prensa es integral a la transparencia y a reducir la corrupción, elementos claves para la inversión exitosa y el desarrollo económico.

Este asunto tiene que llevar mas importancia en la agenda canadiense, y no solamente porque es justo hacerlo. México es un socio comercial importante del TLCAN. El nivel de integración en la zona aumenta y empresas canadienses invierten cada vez más en México, específicamente en la industria de la extracción y manufacturera. La prensa libre juega un papel importante en asegurar la transparencia y reducir la corrupción – dos elementos claves en la inversión exitosa y el desarrollo económico.¹⁰

La respuesta del gobierno canadiense hasta ahora frente a este asunto ha sido ambivalente en los mejores de los casos. A pesar de que podría influir considerablemente la política mexicana, el gobierno canadiense no ha tratado de manera significativa la existencia del problema de la impunidad. A medida que el periodismo en México llega a ser más peligroso, México, sus socios comerciales importantes, y la comunidad internacional, deben de responder rápidamente a este flagrante ataque en contra de la libertad de expresión. El precio de no hacerlo es demasiado grande.

II. CONTEXTO HISTORICO

Durante 71 años México ha sido gobernado por un solo partido político, que dominaba todos los niveles de la estructura política del país. El *Partido Revolucionario Institucional* (“PRI”) mantuvo un estricto control sobre los medios de comunicación, limitando drásticamente la libertad de expresión. A pesar de reformas, este patrón histórico persiste, y juega un papel importante en los presentes casos de violaciones de libertad de expresión y en la inercia estatal hacia la impunidad de la agresión contra los periodistas.

Durante el gobierno del PRI, que se sobrepone a la mayor parte del siglo XX, México pasó por un periodo de alto desarrollo económico, mientras la desigualdad entre las clases sociales creció. La falta de acceso de algunos a recursos económicos y políticos resulto en el crecimiento de grupos disidentes, como los estudiantes, los trabajadores y los activistas indígenas. Entre los años 60 y 80, durante el periodo conocido como *La Guerra Sucia*, este desafío de la autoridad del PRI fue reprimido por métodos extremos como las ejecuciones extrajudiciales, masacres y

9 American Convention, *Ibid.* at Article 44 and 45, ICCPR, *Ibid.* at Article 2.

10 P. Marco, “Corruption and Growth,”(1995) 110 Quarterly Journal of Economics 681.

desapariciones forzadas. La impunidad persiste para la mayoría de estos crímenes.

Amplias reformas electorales llevaron a la elección federal del *Partido Acción Nacional* (“PAN”) en 2000. Mientras el gobierno redactaba reformas para mejorar la situación de los derechos humanos en México, incluyendo la protección de la libertad de expresión de periodistas, vestigios de la impunidad histórica e institucional del país persisten. Hoy en día, a pesar de varios intentos para reformar las instituciones relevantes, la sociedad civil necesaria para el apoyo de los derechos humanos en una democracia moderna es visiblemente ausente en muchas partes de México.

Durante este periodo de reforma democrática y legislativa el país fue afectado por el crecimiento significativo de las ONTs. En los últimos años, su influencia se siente a través de todo el país, aumentando los niveles de violencia e inseguridad. Es más, México tiene una larga historia de reacción en contra de amenazas a su estabilidad mediante la militarización y su ejército ha sido empleado múltiples veces para acciones contra el narcotráfico y contra-insurgentes, como el ejemplo notorio de Chiapas y otros estados mexicanos sureños, en los años 90.

Las autoridades mexicanas consideran por lo general que las fuerzas policiales locales son propensas a la corrupción, y además dudan si tienen la pericia técnica y el profesionalismo necesario para emprender tales acciones en contra de las ONTs. Esta estrategia ha sido respaldada políticamente y económicamente por los EEUU, quien también considera el ejército más confiable que la policía. Su ayuda financiera para acciones militares contra el narcotráfico ha aumentado mucho al final de los 90. En ese momento, la mayoría del financiamiento fue brindada por la *Cuenta Internacional para el Control de Narcóticos* (International Narcotics Control Account), administrado por el Departamento de Estado.

Después de la elección del Presidente Fox y del PAN en 2000, la violencia relacionada al narcotráfico aumentó ligeramente con la ofensiva del gobierno en contra de los poderosos ONTs en los estados de Nuevo Laredo, Tamaulipas, y a lo largo de la frontera con los EEUU. Sin embargo, el monto de las víctimas aumentó drásticamente desde diciembre 2006, cuando el nuevo gobierno del Presidente Felipe Calderón comenzó la guerra en contra de las ONTs.¹¹ En abril del 2011, el BBC declaró que el gobierno mexicano estima que 35,000 personas han sido asesinadas en violencia relacionada al narcotráfico desde diciembre, 2006, cuando Calderón desplegó por la primera vez el ejército para enfrentarse con las ONTs.¹²

11 Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación, *Press Freedom in Mexico: The Shadow of Impunity and Violence*, Article 19, August 2008, online: Article 19 <<http://www.article19.org>> at 7 [hereinafter *Press Freedom*].

12 BBC News, “Mexico’s Tamaulipas Police Chief Sacked after Killings”, 17 April, 2011, online: BBC <www.bbc.co.uk>.

III. VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS

A: DATOS Y PORCENTAJES

En 2009 dos organismos para la libertad de expresión en México, Artículo 19 y Cencos denunciaron 244 violaciones a la libertad de expresión en el periodismo.¹³ Aún más preocupante es el hecho de que el número de amenazas en contra de periodistas ha aumentado constantemente en los últimos 10 años. Denunciaron 25 asesinatos de periodistas durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006), y antes de que el Presidente Felipe Calderón Hinojosa empezara la guerra en contra de los ONTs.¹⁴ Desafortunadamente, durante los primeros 3 años de su presidencia (2006-2009), 34 fatalidades han sido ya registrados.¹⁵

Los periodistas están bajo agresión por parte del crimen organizado y de agentes del estado. Aunque los ataques más violentos en contra de la libertad de expresión han sido atribuidos a los miembros del crimen organizado, en 2009 Artículo 19 notó que más de 65% de las agresiones en contra de periodistas registradas ese año fueron perpetradas por agentes del estado.¹⁶ Sin embargo, a pesar de las conclusiones similares de otras ONGs, el gobierno mexicano mantiene su posición de que los delitos en contra de periodistas son cometidos esencialmente sin excepción por miembros del crimen organizado.¹⁷

En noviembre 2010, Elia Baltazar, miembro fundador de la red *Periodistas de a Pie*, brindó a los autores de este informe una advertencia importante en cuanto a las estadísticas en este caso. Baltazar notó que aunque los estudios recientes proponen que la mayoría de los delitos son perpetrados por autoridades del estado, es preciso tomar en cuenta que la mayoría de amenazas por parte de los ONTs no son denunciadas por temor que estas si van a ser llevadas al cabo: una persona quien denuncia un tal delito puede ser secuestrada o asesinada por sus integrantes. Por otra parte, si una persona denuncia un delito de la policía, es más probable que será solamente detenida. Sin embargo, Baltazar mantuvo que las ONTs y las autoridades estatales son, a veces, lo mismo, y que el verdadero problema en México es la corrupción.¹⁸

El representante del Comité para la protección de Periodistas (“CPJ”, por sus siglas en inglés) en México, Mike O’Connor, compartió las inquietudes de Baltazar. O’Connor sugiere que la violencia en contra de periodistas resulta de la coincidencia entre las autoridades estatales y las ONTs.¹⁹ El explica que las ONTs no son solo grupos que se dedican al narcotráfico a través de México, pero son también grupos que controlan largas zonas del territorio mexicano, muchas veces desplazando las autoridades, y tomando el control de la fuerza policial.²⁰ O sea, en muchos casos las autoridades mexicanas y los integrantes de ONTs coinciden, lo que hace imposible hablar de ellos como grupos separados.²¹

13 *Informe 2009, supra* note 3 at 11.

14 *Ibid.* at 11.

15 There were 22 deaths from Calderón’s election to 2009. *Informe 2009, Ibid.* at 11. In 2010 ten journalists died in the line of duty. World Association, *supra* note 2. Two were killed in the first four months of 2011, according to Reporters Without Borders: <http://en.rsf.org/report-mexico,184.html>.

16 Interview with Cynthia Cardenas, (3 Nov. 2010) [hereinafter Cardenas Interview].

17 Cardenas Interview, *Ibid.*

18 Interview with Elia Baltazar (5 November, 2010) [hereinafter Baltazar Interview].

19 Interview with Mike O’Connor (4 November, 2010). [hereinafter O’Connor Interview].

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

Luis Najera, ex reportero del *Grupo Reforma* en Ciudad Juárez, declaró que la fuente del peligro depende de la zona del país en donde ocurrieron los hechos. En los estados sureños los responsables más probables son las autoridades estatales y los adinerados, especialmente cuando los periodistas relatan sobre asuntos de indígenas, tierras o recursos naturales. En el norte, los perpetradores son más los ONTs, la policía y, el ejercito.²²

En 2009, 11 periodistas fueron asesinados en México.²³ En su investigación de estos casos, Artículo 19 y Cencos llegaron a una hipótesis que consideran irrefutable: 70% de los asesinados son directamente conectados al ejercicio del periodismo y a la libertad de expresión.²⁴ Otras violaciones a la libertad de expresión denunciadas en 2009 y confirmadas por estos ONGs incluyen: desapariciones, amenazas, destrucción de propiedad, acusaciones de calumnia/ perjurio/ difamación, presión e intimidación.²⁵ Por ende, no sorprende el hecho de que en 2010 México compartió con Pakistán el título de país más peligroso en el mundo para los periodistas.²⁶

B: TRASFONDO DE LA MOTIVACIÓN DE LOS ATAQUES HACIA PERIODISTAS

Sin una investigación adecuada de cada agresión en contra de periodistas es imposible determinar el motivo exacto para la violencia. De hecho, como no existe una seria investigación policial, el público raramente se entera de las verdaderas razones por el asesinato y, lo que es más, raramente se enteran si el periodista fue asesinado a causa de su trabajo. A pesar de eso, muchas organizaciones de la sociedad civil han intentado analizar el asunto al mirar las áreas de trabajo de cada periodista objetivo de violaciones. Por ejemplo, de los 11 asesinatos de periodistas registrados en 2009, cuatro trataban de fuentes policiales, tres trabajaban en asuntos políticos a nivel local o estatal, y cuatro se encargaban de noticias generales.²⁷

Según un informe reciente del CPJ, las motivaciones de las organizaciones criminales al atacar periodistas han cambiado en los últimos 10 años. Antes del 2006, las ONTs se preocupaban más con periodistas que ponían al descubierto sus contactos empresariales, policiales, gubernamentales, militares o con los agentes de aduanas, dado que estas personas eran esenciales para sus operaciones. No obstante, después del 2006, las ONTs se preocupan más con la supresión de noticias sobre su violencia, mientras pagan periodistas para exagerar la crueldad de sus rivales. Es más, las ONTs son más hábiles a utilizar los medios de comunicaciones para influir la opinión pública, usando periodistas para fabricar noticias sobre agentes estatales corruptos y defendiéndose en contra de alegatos del gobierno.²⁸

Sin embargo, por lo general, las ONTs no quieren “calentar la plaza”.²⁹

22 Interview with Luis Najera (24 November, 2010) [hereinafter Najera Interview].

23 *Informe 2009*, *supra* note 3 at 13.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.* at 12.

26 World Association *supra* note 2.

27 *Informe 2009*, *supra* note 3.

28 *Silence or Death*, *supra*. note 4 at 1.

29 *Ibid.* at 17.

El CPJ sostiene que las ONTs controlan fácilmente el gobierno local y, por ende, se preocupan por no estar en el centro de la atención pública y así evitar intervenciones por parte del gobierno federal.³⁰ El CPJ indica que si no hay noticias en este sentido, el gobierno federal puede fingir que el problema no existe, y si el público no se entera de nada, no ejerce tanta presión sobre el mismo gobierno federal.³¹

También preguntamos a varios organismos, durante las entrevistas, cuales eran sus opiniones matizadas sobre las motivaciones para los ataques. En una entrevista con Cynthia Cárdenas de Artículo 19, ella nos explicó que los periodistas generalmente no son atacados por publicar informaciones sobre el crimen organizado en sí, pero si están en peligro cuando descubren lazos entre el crimen organizado y las autoridades, y también cuando hablan de la corrupción estatal por lo general.³² Iñigno Prieto y Daniela Hernández de Cencos a su vez confirmaron que los periodistas suelen ser objetos de ataques por noticias sobre la corrupción de funcionarios estatales y conexiones entre los traficantes y las autoridades por lo general.³³ El CPJ, en su informe de septiembre 2010, “Silencio o muerte en la prensa mexicana” concluyó que de los 22 periodistas asesinados entre diciembre 2006 y septiembre 2010, por lo menos 8 de las víctimas fueron matados como represalia por haber divulgado noticias sobre el crimen y la corrupción.³⁴

C: (AUTO-) CENSURA

En su entrevista con los autores de este informe, Elia Baltazar, de *Periodistas de a Pie*, indicó que el término “auto-censura” denota de cierta manera que los periodistas se están censurando por decisión propia, o sea por su opción. Sin embargo, ella notó que la censura no existiría fuera de un contexto de violencia.³⁵ Es un buen punto. Asimismo, la “auto-censura” de empleados de los medios de comunicaciones no ocurre en el vacío, sino ocurre en México en un contexto altamente violento y peligroso en lo cual el trabajo de uno puede resultar en ser secuestrado, asaltado y/o asesinado. Es más, a veces la censura es impuesta por los editores o por el director de la empresa periodista. En Ciudad Juárez, por ejemplo, Luis Najera relató como sus editores redactaban sus escritos si divulgaba demasiada información. Dado el contexto violento y las razones complejas que llevan a los periodistas a censurar su trabajo, los autores del presente se referirán en esta sección a la censura de la expresión en los medios de comunicación en México como simplemente “censura”, y no como lo comunalmente intitulado “auto-censura”. Este último concepto implica un nivel de voluntariedad que no se refleja en los hechos.

Aunque es difícil medir con precisión el nivel de censura en México, los que trabajan en este campo han intentado mostrar la gravedad del problema al indicar

30 *Ibid.* at 17.

31 *Silence or Death*, *supra* note 2.

32 Cardenas Interview, *supra* note 16.

33 Interview with Iñigno Prieto and Daniel Hernández (4 November, 2010) [hereinafter Prieto and Hernández Interview].

34 *Silence or Death*, *supra* note 4.

35 Baltazar Interview, *supra* note 18.

largos periodos de bloqueos informativos a través del país.³⁶ Según Artículo 19, periodistas muchas veces indican que la muerte de sus compañeros los ha enseñado no tratar de asuntos controvertidos. Esta situación demuestra el efecto intimidante sobre el periodismo, donde por más que el delito es grave, el efecto aumenta. Artículo 19 se enfoca en la situación en el estado de Tamaulipas como una área particularmente afectada en donde la información no entra y no sale sin la aprobación de las autoridades estatales o de los ONTs. Los de Artículo 19 creen que lo mismo esta pasando en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua.³⁷

Mike O'Connor de CPJ también indico que no existe una verdadera cobertura periodística en todo el estado de Tamaulipas, mientras que los estados de Michoacán, Chihuahua y Guerrero, entre otros, son también altamente comprometidos.³⁸ Aunque Cynthia Cárdenas de Artículo 19 admitió que no tienen los recursos o la capacidad para analizar estadísticamente el nivel de censura, a través de su trabajo documentando y litigando casos de libertad de expresión, Artículo 19 concluye que la censura esta aumentando.³⁹

El periodista Luis Najera ha sido muy comunicativo con los autores de este informe sobre el asunto de la censura en la prensa mexicana. Explico que censurara su propio trabajo si sabría si al publicarlo seria identificado como alguien que “sabe demasiado”. También evito publicar noticias cuando sabia que su fuente puede ser fácilmente identificada y evitó publicar información demasiado detallada sobre las ONTs cuando concluyo que seria un riesgo.⁴⁰ Aún tomando estas precauciones, la vida del Sr. Najera ha sido amenazada como consecuencia directa de su trabajo y el periodista tuvo que salir del país, refugiándose en Canadá. Stephanie Brewer del *Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”* (proDH) expone el caso de otro periodista a quien lo ayudaron refugiarse en otro país. Este periodista informaba sobre los feminicidios en el estado de Chihuahua, cuando se le hizo demasiado insegura la vida en México. Por consiguiente, este periodista no relata más noticias sobre este asunto.⁴¹

Otro ejemplo de la censura en México es el silencio en la prensa del país frente a noticias de primera pagina que ocurren en las calles. Por ejemplo, en febrero de 2010 una guerra entre pandillas irrumpió en las calles de Reynosa, Tamaulipas entre las Zetas y el cartel del Golfo, que según noticias estadounidenses resultaron en múltiples fatalidades.⁴² La prensa local de Reynosa casi no menciono el incidente.⁴³

A la luz de este vacío informativo, la gente en México mira hacia los medios sociales como Facebook, Twitter y blogs, para obtener información local

36 Cardenas Interview, *supra* note 16.

37 *Ibid.*

38 O'Connor Interview, *supra* note 19.

39 Cardenas Interview, *supra* note 16.

40 Najera Interview, *supra* note 22.

41 Interview with Stephanie Brewer (8 November, 2010) [hereinafter Brewer Interview].

42 *Silence or Death*, *supra* note 4 at 4.

43 *Ibid.*

relevante.⁴⁴ Un ejemplo es “*El Blog del Narco*”, un sitio web controlado por un estudiante universitario anónimo del norte del país. Este sitio compila y divulga noticias, fotos, y videos sobre el narcotráfico, enviadas por personas a través de México, en donde el periodismo común y corriente se ha vuelto demasiado peligroso. En una reciente noticia, Newsweek describe el fenómeno que representa “*El Blog del Narco*”:

En un momento cuando los carteles han asustado gran parte de los medios de comunicaciones mexicanos hasta la sumisión –cuando periódicos como *El Diario de Juárez* se sienten forzados a suplicar, desde su primera pagina, a los carteles que estos les “expliquen que quieren de nosotros” – el narcoblogger, como un defensor periodístico enmascarado, se ha impuesto en el vacío.⁴⁵

D: VIOLENCIA CONTRA LOCUTORES DE RADIO

Desafortunadamente, la experiencia única de los locutores de radios comunitarias ha sido generalmente ignorada en el debate sobre el peligro afectando los periodistas en México. Estos locutores están en una situación de extrema vulnerabilidad, que es diferente de la situación de los periodistas profesionales. Una gran proporción de locutores comunitarios son indígenas y desirven comunidades marginales.⁴⁶ Las estaciones de radio comunitaria se han organizado de manera significativa desde 2002, muchas veces con la ayuda de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (“AMARC”).⁴⁷ Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos y su entrega, solo 13 emisoras de radio han logrado obtener licencias.⁴⁸

Las emisoras de radio comunitarias están en una situación de extrema vulnerabilidad, distinta de la situación de los demás periodistas. Estas emisoras son objetos de represión por dos vías principales: por un lado, son atacados frecuentemente por el gobierno,⁴⁹ y por otro lado, son objetos constantes de acciones judiciales penales por transmitir sin licencia.⁵⁰ Estas acciones serán analizadas en más detalle en la Sección VI d) abajo. A diferencia de los periodistas de medios impresos, los locutores de radio comunitaria son atacados exclusivamente por agentes estatales y para-estatales y esto porque su contenido de justicia social que critica al gobierno es considerado como una amenaza por este ultimo. AMARC no encontró ninguna instancia de represión perpetrada por integrantes del crimen organizado.⁵¹

44 *Ibid.*

45 Adrian Campo-Flores, “Hiding Behind the Web” Newsweek (Oct. 1, 2010) online: Newsweek <<http://www.newsweek.com>>.

46 Baltazar Interview, *supra* note 18.

47 Interview with Gisella Martínez and Arabella Jiménez (8 November, 2010) [hereinafter Martínez and Jiménez Interview]

48 Reporters Sans Frontières, “Police raid silences Chiapas community radio station” (October 15, 2010) online: Reporters Sans Frontières <<http://en.rsf.org>> .

49 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

E: REPRESIÓN ESTATAL DE RADIO COMUNITARIA

En abril del 2008 Teresa Bautista Merino y Felicitas Martínez Sánchez, nuevas presentadoras de los informativos de la *Radio La Voz que Rompe el Silencio* fueron asesinadas en una emboscada por grupos paramilitares mientras regresaban a su casa de un taller comunitario en Oaxaca.⁵² Los asesinados no fueron investigados y ninguna persona fue enjuiciada, pero una organización paramilitar ha sido involucrada en los hechos, por parte del gobierno.⁵³ Miembros del *Radio Calenda*, que transmite en la comunidad de San Antonia Castillo de Velasco, cerca de la ciudad de Oaxaca, subieron hostigamientos en enero 2007 por el alcalde y sus partidarios, cuando cubrieron la destitución del alcalde.⁵⁴ Fueron golpeados y detenidos arbitrariamente en la oficina del alcalde y los forzaron a firmar documentos requiriéndoles no participar en la vida pública de la comunidad.⁵⁵ Las autoridades intentaron impedirles la denuncia del asalto. Aunque se les brindó a las autoridades prueba video, las autoridades estatales de Oaxaca no enjuiciaron a nadie por estos ataques.⁵⁶

El 12 de octubre del 2010, 30 personas enmascaradas y armadas, miembros de la Oficina del Procurador General de Estado de Chiapas, confiscaron el equipo de la *Radio Proletaria* sin orden judicial y arrestaron a seis empleados de la estación, incluso a un niño de 14 años, quien fue detenido *incomunicado* por 24 horas.⁵⁷ La estación no transmite más.⁵⁸ En enero del 2009, la *Radio Eukakua* que emite en áreas rurales del estado de Michoacán, fue cerrada por fuerzas de seguridad. Ciento veinte agentes de la policía federal asediaron el pueblo en donde vivían 800 indígenas Purépecha.⁵⁹ La policía regresó a un momento dado al pueblo y preguntó a quien deberían devolver el equipo; se les dio el nombre de Rosa Cruz. La policía regresó de nuevo al pueblo el 13 de junio del 2009, no para devolver el equipo, sino para enjuiciar penalmente a Rosa Cruz por utilizar sin licencia bienes nacionales, en violación al artículo 150 de la *Ley General sobre Bienes Nacionales*.⁶⁰ La emisora había hecho una demanda para licencia en 2002 y esta todavía esperando la respuesta de las autoridades.⁶¹

Estas agresiones están perpetradas con impunidad. Los intentos de miembros de radios comunitarias para denunciar estos crímenes a las autoridades son frustrados con regularidad.⁶² Muchos de ellos están tan convencidos del carácter inevitable de la impunidad y de la inacción estatal, y tan escépticos de la independencia de las autoridades judiciales, que eligen no intentar acceder a la justicia.⁶³

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

54 *Press Freedom*, *supra* note 11 at 27.

55 AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias –México) and SERAPAZ (Servicios y Asesoría para la Paz), *Radios comunitarias y contexto de conflicto en México* (Mexico City: AMARC, 2008) at 11 [hereinafter *Radios Comunitarias*].

56 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 45.,

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 Reporters Sans Frontières, “Jail for community radio leader, eighth journalist killed since start 2010” (November 8, 2010) online: Reporters Sans Frontières <<http://en.rsf.org>>.

61 *Ibid.*

62 *Medios Comunitarios*, *supra* note 10.

63 *Ibid.* at 10

La mayoría de los ataques y arrestos son reacciones directas de políticos locales a la cobertura por la emisora de eventos políticos.⁶⁴ Por ejemplo, *Radio Bemba* es una radio comunitaria basada en Hermosillo, Sonora. Ellos subieron hostigamientos constantes por parte de la policía local después de que la radio había cubierto una protesta en contra de la construcción de un palacio de congresos que hubiera destruido zonas protegidas.⁶⁵ Las agresiones no están relacionadas al asunto de si la radio tenía licencia para emitir o no. *Radio Bemba*, por ejemplo, tiene todas las debidas licencias.⁶⁶ En el caso de los asesinados por emboscada de las presentadoras de los informativos de *La Voz que Rompe el Silencio*, las autoridades oaxaqueñas se enfocaron en colocar los hechos en el contexto de la violencia en la región, y en desacreditar el trabajo de las víctimas, , en vez de identificar y sancionar a los culpables.⁶⁷

Las estaciones de radio comunitaria en México se encuentran en una posición especialmente difícil comparado a otros medios de comunicación del país. Aunque no están amenazadas por las ONTs, están vistas con hostilidad por el estado. Por lo antedicho, las autoridades locales y municipales son generalmente las responsables por los ataques perpetrados en contra de estas emisoras.

F: CAUSAS DE LA IMPUNIDAD:

i) Falta de investigar y enjuiciar

A pesar del número cada vez mayor de periodistas víctimas de ataques, las autoridades mexicanas han fallado procesar exitosamente más de 90% de los casos.⁶⁸ La Relatora para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha notado que las investigaciones de asesinatos de periodistas faltan constantemente a esclarecer los hechos, identificar los culpables, proceder a arrestos y enjuiciar a los responsables.⁶⁹ En su Informe de 2008, la Organización de los Estados Americanos (“OEA”) indicó que entre los años 1995 y 2005, 20 periodistas fueron asesinados mientras se llegó a condenar penalmente (muchas veces en base de pruebas cuestionables) en solamente cuatro de los casos.⁷⁰

ii) Razones del fracaso

a) Corrupción y colusión estatal

Durante sus entrevistas con las partes interesadas, los autores de este informe notaron un acuerdo notable en cuanto a la conclusión que la impunidad es causada, en gran parte, por la corrupción estatal y la colusión en los actos violentos en contra de periodistas. Según Artículo 19, más de 65% de las agresiones en contra de

64 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 7.

65 *Press Freedom*, *supra* note 11 at 34.

66 *Ibid.* at 12.

67 *Ibid.* at 27.

68 *Silence or Death*, *supra* note 4 at 3.

69 O.A.S. Special Rapporteurship for Freedom of Expression, *Special Study on the Status of Investigations into the Murder of Journalists during the 1995-2005 Period for Reasons that may be Related to their Work in Journalism*, O.A.S, March 8, 2008 online: O.A.S. <<http://www.cidh.oas.org>> [hereinafter *Special Study on the Murder of Journalists*].

70 These are the cases of Jesús Abel Bueno León, Benjamín Flores González, Philip True, and Gregorio Rodríguez Hernández, see *Special Study on the Murder of Journalists*, *Ibid.* at 55.

periodistas son perpetradas por agentes estatales.⁷¹ Una persona entrevistada quien quiso mantener su anonimato indico que la corrupción llega hasta los niveles del Senado y del Congreso en México.

Siempre que una autoridad local esta involucrada, directamente o no, en el ataque de un periodista, y también es responsable para la investigación, esta autoridad será lógicamente mal dispuesta a investigar los delitos.⁷² Es más, la existencia de las ONTs y de la “guerra contra drogas” ofrece a los agentes estatales una *carte blanche* para culparles por la violencia contra periodistas.⁷³ Sin embargo, si las autoridades están sucumbiendo a la corrupción, normalmente son las ONTs que sobornan y amenazan. Entre 2004 y 2009, ONTs han crecido enormemente en México. Utilizan tácticas basadas en el miedo y el dinero para corromper a los agentes estatales.⁷⁴

b) Falta de experiencia, profesionalismo y autonomía

Unos de los asuntos más importantes que enfrenta la Oficina del Fiscal Estatal son la falta de pericia, profesionalismo y autonomía. Una persona entrevistada quien quiso mantener su anonimato indico que no existe la capacidad técnicas para emprender una investigación en los asesinatos de periodistas, lo que resulta en la falta de acción en estos casos. Fabián Sánchez, el director ejecutivo de Litigio Estratégico en Derechos Humanos A. C. (“iDHeas”), señaló que no existe una política adecuada que indicara los criterios de investigación en muchos de los casos.⁷⁵ La falta de profesionalismo también ha sido señalada por otra personas entrevistadas quienes quisieron quedar anónimas.

Además, existe una grande falta de autonomía institucional al nivel estatal y federal, hecho que deja las decisiones sobre las investigaciones vulnerables a influencias externas. La Oficina del Fiscal Especial, una oficina federal descrita con más detalles abajo, constituye un ejemplo de esta falta de autonomía institucional al nivel federal.⁷⁶ Las bases legales de esta oficina afectan directamente su nivel de autonomía en tres maneras importantes. Primero, esta oficina no tiene un procedimiento o criterio para el nombramiento y la permanencia en el cargo de los fiscales especiales, lo que hace que su nombramiento y su destitución son sujetos a la discreción del Fiscal General. Segundo, esta oficina esta bajo la autoridad del Fiscal General de Derechos Humanos y, por ende, queda vulnerable a una influencia indebida por parte de este ultimo. Por ultimo, esta oficina depende económicamente de la Oficina del Fiscal General.⁷⁷ Otro ejemplo de falta de autonomía es el ejemplo de la *Procuraduría General de la República*. Esta oficina es responsable de investigar

71 *Informe 2009, supra* note 3.

72 Cardenas Interview, *supra* note 15.

73 Interview with Fabián Sánchez (4 November, 2010) [hereinafter Sánchez Interview].

74 Global Integrity, Global Integrity Scorecard: Mexico 2009, Global Integrity, 2009, online: < <http://report.globalintegrity.org> > .

75 Sánchez Interview, *supra* note 73.

76 *Informe 2009, supra* note 3 at 34.

77 *Informe 2009, supra* note 3 at 34.

casos de corrupción al nivel federal. Sin embargo, todos los agentes federales son investigados por sus propios superiores, y las investigaciones son afectadas con frecuencia por motivaciones políticas.⁷⁸

La Sociedad Interamericana de Prensa (“SIP”) concluyó recientemente que el nivel de autonomía de los agentes de oficinas de fiscales estatales es aún más bajo que el de las oficinas federales y que, los agentes estatales son “aún más vulnerables a la presión ejercida por integrantes del crimen organizado o por la corrupción política.”⁷⁹ No obstante, el mayor problema al nivel estatal parece ser la corrupción directa o la colusión en la violencia contra periodistas por parte de agentes estatales, ellos mismos encargados de investigar los crímenes

Uno de los entrevistados, quien quiere mantener su anonimato, indicó que el gobierno federal utiliza constantemente el argumento del federalismo (i.e. autonomía estatal) como justificación para evitar su responsabilidad de intervención. El entrevistado comentó que la falta de responsabilidad política funciona en los ambos sentidos: a pesar de que la mayoría de los delitos en contra de periodistas son regidos por la jurisdicción estatal, los agentes estatales también invocan la jurisdicción federal para no cumplir con sus deberes.

En consecuencia, los periodistas eligen con frecuencia no denunciar los delitos cometidos en su contra porque piensan que no llevara a ningún resultado. Es más, los periodistas son conscientes que la policía muchas veces participa a estos delitos, de manera indirecta (a través de sus tratos corruptos con las ONTs) o de manera directa (son cómplices en los delitos dirigidos hacia periodistas quienes divulgan estos tratos corruptos), y por eso no piden ayuda de parte de la policía. La complicidad entre la policía y los criminales es tan común que muchos piensan que el sistema judicial es controlado por las ONTs.⁸⁰

c) Falta de incentivos para la reforma

Algunos de los ONGs entrevistados para este informe asintieron que la presente situación de impunidad se mantiene, por lo menos en parte, a causa de la falta de incentivos para implementar una reforma. En una entrevista de noviembre, 2010, Stephanie Brewer del Prodh señaló que el asunto no era las causas de la impunidad en si, sino la falta de incentivos para ser responsable frente a alguien. Ella indico que siempre ha existido un estado de impunidad en México y que, dado el hecho de la corrupción y la colusión entre las autoridades estatales y las ONTs, no existe una motivación real para corregir la impunidad y sancionar los actores estatales cómplices.⁸¹ El representante del CJP, Mike O’Connor, manifestó que no hay incentivos para una reforma porque los que mandan pueden utilizar su influencia para obtener justicia, por ejemplo al sobornar un juez o al obtener un guardaespaldas para su protección.⁸²

⁷⁸ *Silence or Death*, *supra* note 4 at 24.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Brewer Interview, *supra* note 41.

⁸² O’Connor Interview, *supra* note 19.

iii) Falta de solidaridad entre periodistas

Aunque periodistas en México son profesionales quienes entienden la importancia de su comercio, tampoco son inmunes a la corrupción extendida en el país.⁸³ En efecto, es bastante común que un periodista este en el empleo de las ONTs, en convenios en donde el periodista este pagado por el cubrimiento personalizado que ofrece a las ONTs.⁸⁴ Mike O'Connor nota que esta es mas una situación de supervivencia que corrupción autentica, porque muchas veces los periodistas que toman dinero de las ONTs lo hacen porque se les dicen que si lo rechazan y no cumplen con los ordenes del cartel, serán matados.⁸⁵ Algunos periodistas ocasionalmente piden pagos por no publicar noticias negativas sobre las ONTs, o como inventivo para publicar noticias positivas.⁸⁶ Por ende, una seria amenaza a la solidaridad entre periodistas es el fenómeno de narco-periodismo, o periodistas pagados por ONTs para compartir información. La corrupción de algunos periodistas socava la solidaridad entre periodistas en México dado que es difícil, si no imposible, a saber en quien confiar.

Cynthia Cárdenas de Artículo 19 indicó que la falta de solidaridad entre grupos de periodistas es más evidente en las respuestas de algunos trabajadores en los medios de comunicación en cuanto a los ataques en contra de periodistas. Muchas veces las victimas son acusadas de participación en el crimen organizado, o justifican el delito sufrido como causa de su incompetencia. No obstante, recientemente Artículo 19 concluyo que el nivel de solidaridad ha aumentado entre periodistas independientes.⁸⁷ La creación de *Periodistas de a Pie*, una organización bastante joven que tiene como objetivo el fortalecimiento de la solidaridad entre periodistas, es un paso positivo.

La importancia de la solidaridad puede ser fácilmente probada con un ejemplo reciente de un grupo de empleados de medios de comunicación quienes organizaron una protesta para pedir la liberación de sus compañeros secuestrados. La protesta fue un éxito y los periodistas fueron liberados. La señora Elia Baltazar, de *Periodistas de a Pie* nos habló de un caso que ocurrió en julio, 2010, sobre cuatro periodistas secuestrados en Torreón, estado de Coahuila⁸⁸ e indicó que, en su experiencia, esta es la primera vez en México que periodistas y organismos para la libertad de expresión trabajaron juntos para combatir ataques en contra de la libertad de expresión.⁸⁹

83 Cardenas Interview, *supra* note 16.

84 O'Connor Interview, *supra* note 19.

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

87 Cardenas Interview, *supra* note 16.

88 Baltazar Interview, *supra* note 17. The media workers in Torreón were kidnapped after they filmed family members of inmates of a jail, which included narco traffickers. These media workers were detained and the kidnappers negotiated with their lives to demand that two major television networks, Televisa and Millenium, broadcast videos which purported to show members of a rival cartel discussing how they had corrupted local officials and police. The networks agreed to transmit the video clips in question only in their regional broadcasts; however, this marked the first time that one of the great media giants ceded to DTO pressure. However, after the broadcast, the media workers were not released and the emboldened DTOs demanded that the videos be rebroadcast nationally. At this point, Televisa cancelled the negotiations, though the lives of the kidnapped media workers were still at risk. In response, Journalists on the Ground started a "Los Queremos Vivos" (We Want Them Alive) movement and journalists in 14 cities across Mexico marched in protest. The journalist and cameramen were eventually released.

89 Baltazar Interview, *supra* note 18.

IV. ESTRATEGIA DE MINIMIZACIÓN EN MÉXICO

A: INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE MINIMIZACIÓN

Una de las mayores contradicciones de México es su fuerte postura para la protección de los derechos humanos en foros internacionales, como por ejemplo las Naciones Unidas, mientras permite que graves violaciones ocurran con impunidad dentro de sus propias fronteras. Efectivamente, desde el año 2000, el gobierno implemento una política de “puertas abiertas” en su país, para que entraran varios organismos de derechos humanos en México.⁹⁰ Al mismo tiempo, hubo un mínimo de 1,000 recomendaciones hechos por varios organismos internacionales. Es más, México ha firmado e implementado más de 80 tratados internacionales para la protección de los derechos humanos.⁹¹ A pesar de toda esta actividad, el gobierno ha hecho poco para solucionar los problemas mas agudos de violaciones de derechos humanos.

En cambio, el gobierno responde a las crisis de derechos humanos de manera simulada, mientras toma pocas medidas autenticas para solucionar adecuadamente el problema.⁹² Asimismo, el gobierno confunde los asuntos y por ende logra callar la reacción pública. Nos referimos a esta estrategia como “minimización”. En efecto, en su informe de 2009, Artículo 19 y Cencos indicaron que las medidas tomadas por el gobierno recientemente para resolver los asuntos con los cuales se enfrentan los periodistas son tan ineficaces que pueden ser consideradas como cortinas de humo o medidas paliativas.⁹³

En el caso de decisiones importantes emitidas por la Corte Interamericana de derechos humanos (“Corte”), la minimización significa que el gobierno brindara reparaciones mínimas, como un proyecto de ley o una política, que no serán efectivas para resolver el problema, y luego alegara que la solución es conforme a la orden judicial. Esto resultara en una larga cobertura mediática, que difundirá ampliamente el sesgo estatal y disipara la presión sobre el asunto.⁹⁴ Abordaremos este punto en más detalle abajo, en la sección “Derechos Violados”.

Muchos ONGs en México están preocupados por el hecho de que esta estrategia de minimización este llegando más allá de las fronteras del país, afectando otros gobiernos y actores internacionales. En efecto, al inicio de 2010, el director del organismo de derechos humanos Prodh, visito Canadá porque estaba preocupada por la política canadiense de inmigración hacia los emigrantes mexicanos y por la retórica del gobierno canadiense hacia México,⁹⁵ que imita el discurso del Presidente Calderón al imputar la responsabilidad a las ONTs y no al gobierno.

B: LA OFICINA DEL FISCAL ESPECIAL

Los esfuerzos del gobierno mexicano para proteger periodistas amenazados han sido en gran parte ineficaces. En febrero 2006, la Cámara de Diputados estableció la Oficina del Fiscal Especial para la Atención a los Delitos Cometidos en contra de la Libertad de Expresión (“Oficina del Fiscal Especial”). En ese entonces, el

90 Sánchez Interview , *supra* note 73.

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*

93 *Informe 2009*, *supra* note 3 at 33.

94 Brewer Interview, *supra* note 41.

95 *Ibid.*

gobierno de Fox, que detenía el poder, indico que la Oficina del Fiscal Especial será encargada de dirigir las investigaciones y las acciones judiciales llevadas con relación a delitos cometidos en contra de periodistas, cuando este delito esta relacionado al ejercicio de la profesión periodística. En realidad, esta oficina no tiene jurisdicción para abordar casos de narcotraficantes o de crimen organizado, ni para investigar delitos o formular cargos.⁹⁶ En consecuencia, en sus primeros cuatro años, la Oficina del Fiscal Especial ha tratado con una media de una acción judicial por año.⁹⁷

Las debilidades institucionales de la Oficina del Fiscal Especial han sido exacerbadas por su débil liderazgo. En febrero 2010, un nuevo Fiscal Especial, Gustavo Salas Chávez, fue nombrado.⁹⁸ El señor Salas Chávez es abogado, pero carece de experiencia como fiscal o de experiencia en derechos humanos o libertad de expresión.⁹⁹ Sus responsabilidades, según instrucciones recibidas del ex Fiscal General Arturo Chávez Chávez, son: revisar el trabajo atrasado de la oficina, combatir la impunidad, y reorganizar la oficina. En una audiencia reciente de la Comisión Interamericana de derechos humanos (“CIDH”), Salas notó que la oficina se encuentra bajo revisión institucional para mejorar sus operaciones en varias áreas.¹⁰⁰ También señaló que la oficina esta planeando ampliar su mandato para incluir todos los delitos en contra de la libertad de expresión y, por ende, esta cambiando su nombre para la *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión*.¹⁰¹

A la fecha de este informe, ya paso casi un año desde que el nuevo Fiscal tomo su cargo, y no hubo ninguna noticia indicando progreso algún. Aunque el Fiscal Especial alega que el mandato de la oficina aumentara para incluir todas las personas trabajando en la libertad de expresión, incluyendo emisoras de radio comunitaria, por ahora ningún cambio fue señalado. En este momento, las reformas parecen ser puramente estéticas. Esta institución tiene que ser fortalecida más que en su nombre, y su mandato debe ser ampliado para habilitarla a llevar investigaciones eficaces y enjuiciamientos. Al mismo tiempo, la jerarquía tendrá que ser modificada para que el Fiscal Especial respondiera directamente al Fiscal General, en vez del Fiscal Adjunto para Derechos Humanos.

96 Protecting Press Freedom, *supra* note 6 at 9.

97 *Ibid.* at 10.

98 Prieto and Hernández Interview, *supra* note 33.

99 PGR, News Release 172/10, “Designa el Procurador Arturo Chávez a Gustavo R. Salas como Titular de la Fiscalía Especial para Periodistas” (Feb. 15, 2010) Online: PGR www.pgr.gob.mx.

100 Gustavo R. Salas, Intervención del Fiscal Especial para la Atención de Delitos Contra Periodistas, before the 138th Period of Sessions of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR-OAS), March 22, 2010. Title of the hearing: Attacks on Journalists in Mexico; petitioners: Article 19 and Cencos [hereinafter Intervención] cited in Protecting Press Freedom, *supra* note 6

101 Gustavo R. Salas, Intervención del Fiscal Especial para la Atención de Delitos Contra Periodistas, before the 138th Period of Sessions of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR-OAS), March 22, 2010. Title of the hearing: Attacks on Journalists in Mexico; petitioners: Article 19 and Cencos, cited in Estevez, Dolia, “Protecting Press Freedom in an Environment of Violence and Impunity” (May 2010), online: Woodrow Wilson International Centre for Scholars <http://wilsoncentre.org/topics/pubs/Protecting Press Freedom.Estevez.pdf>

C: MECANISMO DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS

Por más de 2 años, la sociedad civil mexicana hicieron campaña para que el gobierno establezca un mecanismo formal para la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, parecido al mecanismo establecido en Colombia.¹⁰² En el ejemplo colombiano, en un país con su propia historia de violencia en contra de periodistas, es considerado como un modelo por muchos periodistas mexicanos y por organizaciones de la sociedad civil.¹⁰³ Como notó Dolia Estévez: “[E]l Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales de Colombia,” fundado en 2000 para la protección y prevención de la violencia en contra de periodistas, fue financiado en parte, en coordinación con Plan Colombia, por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development, “USAID”). Como parte de su programa colombiana de 5 años para el fortalecimiento de instituciones democráticas (estimado a \$144 millones), el USAID apoyo al comité mixto integrado por el Ministerio del Interior y las ONGs con radios, chalecos antibalas y otros equipos, brindando también servicios de seguridad para oficinas de periodistas.¹⁰⁴

Un procedimiento para el desarrollo de este mecanismo comenzó en México en febrero, 2010, según una persona entrevistada quien quiere mantener su anonimato, en una reunión entre la CIDH, representantes del Ministerio del Interior, la sociedad civil mexicana, y participantes colombianos involucrados en el sistema de protección en su país. La persona entrevistada contó que posteriormente, hubo también algunas otras reuniones sobre este tema con la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que mostró interés a participar en estas reuniones. Sin embargo, cuando el Secretario del Interior Fernando Gómez-Mont y todo su equipo fueron reemplazados en julio, 2010, el proceso se paro.

El cambio llegó con la visita de los relatores especiales para la libertad de expresión de las Naciones Unidas y de la OEA en México en agosto, 2010. Su informe preliminar de octubre, 2010 crítico el alto nivel de la impunidad en los ataques contra periodistas. El resumen ejecutivo del informe señaló lo siguiente:

[E]l pleno goce de la libertad de expresión en México enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los cuales destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos. Preocupa también a las Relatorías la vigencia de legislación que permite aplicar sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión tanto a nivel federal como en un número importante de entidades federativas. Asimismo, las Relatorías consideran que el vigor, la diversidad y el pluralismo en el debate democrático se encuentran seriamente limitados, entre otros motivos, por la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias de radio y televisión; por la ausencia de un marco jurídico claro, certero y equitativo

102 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 17.

103 *Silence or Death*, *supra* note 4 at 25.

104 USAID, News Release, “USAID Colombia: Support to Democratic Institutions” (June 1, 2001) Online: USAID < www.usaid.gov > Protecting *Press Freedom*, *supra* note 6 at 8.

*en materia de asignación de dichas frecuencias; por la inexistencia de mecanismos de acceso a medios alternativos de comunicación; y por la falta de regulación de la publicidad oficial. Finalmente, las Relatorías observan con preocupación una emergente tendencia a restringir el derecho de acceso a la información pública.*¹⁰⁵

Una persona entrevistada quien quiere mantener su anonimato contó que las organizaciones de la sociedad civil demandaron otra reunión en el marco del CIDH para nuevamente proponer la creación de un mecanismo de protección y el gobierno asintió.

El 3 de noviembre, 2010, representantes de varios departamentos gubernamentales declararon que llegaron a un acuerdo en cuanto a la creación del mecanismo de protección, según la persona entrevistada. Ellos comentaron que este mecanismo creara un sistema de respuesta a emergencia, realizado con fondos públicos, para la protección de periodistas amenazados.¹⁰⁶ Una gama de medidas de protección será brindada, incluyendo los servicios de guardaespaldas, traslado físico, celulares, y caros blindados.¹⁰⁷

Apreciamos el reconocimiento del gobierno de la gravedad de la situación de los periodistas en el país. Sin embargo, la política concebida ahora contiene defectos importantes que afectaran su eficiencia. Hubo una reacción muy crítica de parte de la sociedad civil mexicana.¹⁰⁸ Una preocupación primordial es el hecho de que los periodistas y organizaciones de la sociedad civil no gozaran de un papel oficial. El comité estará bajo la autoridad del Ministerio del Interior, que tiene una historia cuestionable en México, antes de la democratización, cuando controlaba la policía política que mantuvo el PRI al poder.¹⁰⁹ Estarán en la mesa también el Secretario de la Seguridad Pública, el Fiscal General, y el Ministerio de Asuntos Exteriores.¹¹⁰ Las organizaciones de la sociedad civil serán incluidas solamente a través de sub-comités consultivos, sin autoridad alguna.¹¹¹ Con el tiempo, tres periodistas serán nombrados al comité, pero serán elegidos por representantes del gobierno.¹¹²

Esta falta de participación ha sido plenamente criticada por no enfrentar la falta de confianza resentida por la mayoría de periodistas hacia oficiales del gobierno, en cuanto la responsabilidad de estos últimos para brindar seguridad a los periodistas.¹¹³ Una gran parte del comité consistiría de agentes de policía, quienes han sido implicados en amenazas en contra de periodistas y no han investigado

105 United Nations Special Rapporteur on the right to freedom of opinion and expression and Inter-American Commission on Human Rights Special Rapporteur on Freedom of Expression, Visita Oficial Conjunta a México: Observaciones Preliminares, 2010 online: CIDH <http://www.cidh.org> [hereinafter Visita Oficial].

106 O'Connor Interview, *supra* note 19.

107 *Ibid.*

108 Prieto and Hernández Interview, *supra* note 33.

109 O'Connor Interview, *supra* note 19.

110 *Ibid.*

111 *Ibid.*

112 *Ibid.*

113 Prieto and Hernández Interview, *supra* note 33.

los crímenes cometidos en su contra.¹¹⁴ Otro problema es el plan de involucrar autoridades estatales en el mecanismo, que son aún más asociados con amenazas y faltas de investigación.¹¹⁵ Los autores de este informe conocen el caso de un periodista bajo amenazas quien rechazó la protección de la policía federal porque no quiera que los agentes sepan su dirección!¹¹⁶

El mecanismo ha recibido críticas también por no tener planes explícitos para brindar recursos y pericia técnica.¹¹⁷ Ofrecer protección a personas bajo amenazas es un asunto costoso que requiere peritos en la evaluación y mitigación de riesgo.¹¹⁸ Sin tener un plano claro para el financiamiento del mecanismo, este puede llegar a ser otra institución ineficaz mexicana que funciona de manera simbólica. Es más, el mecanismo propuesto excluye a los defensores en derechos humanos.¹¹⁹ En las discusiones preliminares, según una persona entrevistada quien quiere quedar anónima, fue señalado que el mecanismo tendrá que incluir periodistas y también defensores en derechos humanos, porque los dos son blancos por ejercer sus derechos a la libertad de expresión. Su exclusión resultara en un sistema bifurcado en donde los defensores continuaran a hacer demandas *ad hoc* para medidas de protección ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (“CNDH”) y la CIDH. Además, queda poco claro si la definición de periodistas según este mecanismo será bastante amplia para incluir locutores comunitarios.

Desde noviembre 2010 hubo algunas visitas entre representantes gubernamentales y de la sociedad civil para tratar de este asunto, incluyendo el viaje de enero 2011 a Colombia para observar los mecanismos protección *in situ*.¹²⁰ Sin embargo, el 14 de marzo de 2011, un grupo de organizaciones de la sociedad civil mexicana publicaron una nota de prensa criticando la falta de avance substancial en el asunto.¹²¹

Un mecanismo eficaz de protección tiene que tratar sobre la falta de confianza de los periodistas hacia la policía. El modelo colombiano, considerado por muchos como un éxito, es más flexible e incluye a los periodistas. Cualquiera sea la forma final del mecanismo, tendrá que ser apoyado por una vertiente preventiva que incluye reformas legislativas, el fortalecimiento de la Oficina del Fiscal Especial y una capacidad aumentada del sistema judicial. Finalmente, tendrá que ser creado sin más atraso.

114 *Ibid.*

115 Cardenas Interview, *supra* note 16.

116 O’Connor Interview, *supra* note 19.

117 Prieto and Hernández Interview, *supra* note 33.

118 *Ibid.*

119 Cardenas Interview, *supra* note 16.

120 Cencos, News Release, “Estado incumple gravemente su obligación de proteger a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos,” (14 March, 2011) online: Cencos <<http://www.cencos.org> > [hereinafter Estado Incumple].

121 Estado Incumple, *Ibid.*

D: COMITÉ ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS EN CONTRA DE PERIODISTAS

En 2006, la Cámara Federal de Diputados estableció la *Comisión Especial para el Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación*.¹²² Este hecho hizo algún impacto en despertar la conciencia sobre el número de víctimas cada vez más grande y la situación de seguridad que empeora.¹²³ Aunque la Cámara de Diputados disolvió la Comisión en septiembre, 2009, fue re-establecida en febrero, 2010.¹²⁴ Esta comisión tiene que hacer mucho más para presionar al gobierno para que implemente las reformas legislativas necesarias.

E: ENMIENDAS AL CÓDIGO PENAL FEDERAL

En abril 2009, la Cámara de Diputados aceptó adicionar la sección XXVII al Código Penal Federal, titulada “Sobre delitos contra la libertad de expresión en el ejercicio del periodismo”.¹²⁵ Hasta la fecha de este informe, la enmienda todavía no ha sido aprobada por el Senado.¹²⁶ Esta es una iniciativa positiva porque reconoce que la agresión en contra del periodismo es una agresión en contra del derecho a la libertad de expresión; reconoce que el móvil es callar al comunicador.¹²⁷ También incluye en su ámbito todos los comunicadores, incluso medios alternativos, miembros de la comunidad, independientes, los que trabajan por cuenta propia, y anunciantes.¹²⁸ Sin embargo, Artículo 19 advierte que esta reforma, aunque importante, no es suficiente para proteger la libertad de expresión y los comunicadores porque no ofrece las reformas de procedimiento necesarias para habilitar al gobierno federal a investigar estos delitos, particularmente los delitos que caen bajo la jurisdicción de tribunales locales.¹²⁹ Es decir, como esta reforma no llega hasta el punto de federalizar los delitos en contra de periodistas, las autoridades federales siempre tienen que quedar dentro del marco de su jurisdicción e investigar los crímenes que cumplen a este requisito.¹³⁰

F: DEFINICIONES ESTRECHAS DE “PERIODISTAS”

Este informe ha examinado la represión de los locutores de radio comunitaria, subrayando su situación particularmente vulnerable en la sociedad. Esta vulnerabilidad es exacerbada por otro vertiente de la estrategia del estado mexicano de minimización: la manipulación de la definición de “periodista” para excluir personas involucradas en actividades periodistas, quienes son objetos de amenazas y violencia a causa de su trabajo. Por ejemplo, los autores fueron informadas por miembros de la AMARC que no quedó claro si los locutores de radio comunitaria serán incluidos en

122 *Protecting Press Freedom*, supra note 6, at 17.

123 *Ibid.*

124 *Ibid.*

125 México, Cámara de Diputados, *De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto que adiciona el Título Vigésimo Séptimo, “De los Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, al Código Penal Federal* (2 April 2009), Gaceta Parlamentaria, número 2728-IV, martes 31 de marzo de 2009.

126 *Ibid.* at 39-40.

127 *Ibid.* at 40.

128 *Ibid.*

129 *Ibid.*

130 *Ibid.*

el mecanismo propuesto por el gobierno para la protección de periodistas.¹³¹ Hasta ahora, ni AMARC ni otras emisoras participantes no han sido consultadas sobre el asunto.¹³² AMARC también señaló que agentes del estado declaran con frecuencia que emisoras comunitarias no cumplen con la definición de “periodista” para minimizar la represión en su contra.¹³³ El sexto principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (“Declaración de Principios”) establece que cada persona tiene el derecho a comunicar su opinión por cualquier medio y en cualquier forma.¹³⁴ El segundo principio establece que toda persona tiene el derecho a contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación alguna.¹³⁵ Como lo demuestran estos principios, toda persona que ejerce actividad periodista, independientemente de su estatus profesional, esta ejerciendo su derecho a la libertad de expresión. Todo intento para limitar artificialmente la categoría de periodistas es injustificable.

V. VIOLENCIA E IMPUNIDAD: VIOLANDO LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PERIODISTAS

A: INTRODUCCIÓN

La situación de la continua violencia y agresión dirigidas a periodistas, como la continua impunidad de estos crímenes, hace que México este violando varios derechos humanos garantizados por la Convención Americana¹³⁶ en el sistema interamericano regional de derechos humanos y por el PIDCP en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. México firmo y ratifico la Convención Americana en 1981 y accedió al PIDCP y luego ratifico al Protocolo Facultativo en 2002, que determina la jurisdicción del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (“CDH”) para escuchar demandas llevadas en el marco del PIDCP.¹³⁷

B: VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En el sistema interamericano los estados tienen obligaciones positivas de respetar los derechos garantizados por la Convención Americana. Según esta, el estado debe respetar, proteger y cumplir con las obligaciones contempladas en el tratado.¹³⁸ El estado tiene la obligación agregada de disuadir e impedir las violaciones a los derechos de la Convención, y de investigar y reparar toda violación a estos derechos.¹³⁹

131 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

132 *Ibid.*

133 *Ibid.*

134 O.A.S., *Inter-American Declaration of Principles on Freedom of Expression*, adopted at the 108th regular session, October 19, 2000 at Principle No. 6 [hereinafter *Principles*].

135 *Ibid.*, Principle No. 2.

136 American Convention, *supra* note 8.

137 United Nations Treaty Collection, “Chapter IV: Human Rights”, (Dec. 16, 2010) online: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en.

138 Human Rights Watch, *Mexico’s National Human Rights Commission: A Critical Assessment*, HRW, 2008, Vol. 20, No. 1(B) at 17 [hereinafter *Critical Assessment*].

139 *Ibid.*

Los artículos 13 y 14 de la Convención Americana establecen un derecho legal a la libertad de expresión. El artículo 13(1) dispone de sus aspectos centrales:

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*¹⁴⁰

En cuanto a la violencia continua en contra de periodistas y otros comunicadores sociales en México, la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión (“Declaración de principios”) aclara las obligaciones estatales en cuanto a la libertad de expresión como sigue:

*El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.*¹⁴¹

La continua situación de violencia en contra de periodistas en México, creada por agentes estatales y no-estatales, y la continua impunidad representan violaciones al artículo 13 (Libertad de Pensamiento y Expresión) de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1 (obligación de Respetar los Derechos), al artículo 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno), tanto como al Principio 9 de la Declaración de Principios.

En el sistema de las Naciones Unidas, el artículo 19(2) del PIDCP dispone de los aspectos centrales del derecho a la libertad de expresión:

*Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*¹⁴²

Las obligaciones de México bajo el PIDCP son similares a las del sistema interamericano; a saber, respetar, proteger y cumplir con las obligaciones de derechos humanos del tratado, además de disuadir y prevenir toda violación a estos derechos.¹⁴³ Según el artículo 2(3)(a) del PIDCP, los gobiernos tienen que garantizar que “[t]oda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo.”¹⁴⁴

En sus Observaciones Finales de 2010 sobre México, el CDH identificó

140 American Convention, *supra* note 8 at Article 13(1).

141 Principles, *supra* note 134 at Principle No. 9.

142 American Convention, *supra* note 8 Art. 19(2).

143 Critical Assessment, *supra* note 138 at 17.

144 ICCPR, *supra* note 8 at Art 2(3)(a).

a los periodistas como unos de los principales sujetos de preocupación y recomendaciones. Al presentar dichas recomendaciones, el CHH indico que México debería “[...] garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades.”¹⁴⁵ Efectivamente, según el artículo 19(2), existe un derecho a difundir informaciones tanto como el derecho del público a buscar y recibir informaciones. Ambos derechos están violados por el círculo de violencia e impunidad cercando la prensa mexicana.

C: DERECHO A LA VIDA

El artículo 4(1) de la Convención Americana establece que:

*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.*¹⁴⁶

Según la Convención Americana, el derecho a la vida incluye “no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino que además, el deber de los Estados de [...] y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna.”¹⁴⁷ La Corte Interamericana arroja luz sobre la relación entre el artículo 1 (obligación de Respetar los Derechos) y el artículo 4, señalando que “el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.”¹⁴⁸ Esta obligación positiva de prevenir y sancionar las violaciones de este derecho es aplicable no solo a la rama legislativa, sino a todas las instituciones estatales, incluso a los organismos de seguridad como la policía y el ejército.¹⁴⁹ México está violando los artículos 4 y 1 de la Convención Americana debido a la participación directa e indirecta del estado en el asesinato de periodistas, y al continuo estado de impunidad de estos crímenes.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el artículo 6(1) del PIDCP señala:

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

En su Comentario General Nr. 6 sobre el Derecho a la Vida, el CDH expuso la obligación de los estados miembros de prevenir y sancionar violaciones al derecho

145 Human Rights Committee, Concluding Observations: Mexico, UN HRC, 2010, UN Doc. CCPR/C/MEX/CO/5 at 2 [hereinafter Concluding Observations 2010].

146 American Convention, *supra* note 8 at Article 4(1).

147 Case of Ximenes-Lopes (Brazil) (2006), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 149 at para. 124.

148 Case of Zambrano-Vélez et al., (Ecuador) (2007), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 166 at para. 80.

149 *Special Study*, *supra* note 69 at 30.

a la vida como sigue: “los estado miembros deben tomar medidas no solamente para prevenir y sancionar la privación a la vida por actos criminales, pero también prevenir asesinatos arbitrarios por sus propias fuerzas de seguridad.” (traducción del inglés)¹⁵⁰ Los estados miembros también tienen la obligación de tomar medidas para prevenir la desaparición de personas y, en particular, “establecer los recursos y los procedimientos para investigar detalladamente casos de desapariciones en circunstancias que pueden implicar una violación al derecho a la vida.”¹⁵¹ Por ende, según la Convención Americana, los estados miembros del PIDCP tienen la obligación positiva de prevenir y punir violaciones del derecho a la vida.

En su Observaciones Finales de 2010 sobre México relacionados al estado de impunidad de asesinatos de periodistas, el CDH expuso su preocupación en cuanto a “la falta de progreso significativo en la implementación de sus recomendaciones previas, incluyendo las relacionadas a la [...] falta de protección de defensores de derechos humanos y periodistas. (traducción del inglés)”¹⁵² El CDH recomendó que México tome las siguientes medidas, entre otras:

(a) Tomar pasos de inmediato para brindar protección efectiva a periodistas y a defensores de derechos humanos cuyas vidas y seguridad están en peligro debido a sus actividades profesionales; [y]

(b) Asegurar investigaciones rápidas, eficaces e imparciales de las amenazas, agresiones violentas y de los asesinatos perpetrados en contra de periodistas y defensores de derechos humanos y, donde sea apropiado, enjuiciar a los responsables.

Como en el caso de la Convención Americana, el derecho a la vida ha sido violado por el estado mexicano según el PIDCP, por su participación directa e indirecta en los asesinatos y las desapariciones forzadas de periodistas, y por la continua situación de impunidad de estos crímenes.

D: PROHIBICIÓN CONTRA LA TORTURA

En el marco del sistema de las Naciones Unidas, México firmó la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Penales Crueles, Inhumanos o Degradantes (la “CCT”) en enero del 1986, y ratificó el Protocolo Facultativo en abril, 2005. Conforme al artículo 1 de la CCT, hay cuatro condiciones de base para probar la tortura: (1) inflicción intencional de (2) dolor o sufrimiento (físico o mental) (3) por una razón determinada (como la discriminación) (4) con la participación de un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.¹⁵³ El Comité contra la Tortura dejó claro que

150 Human Rights Committee, General Comment No. 06: The right to life, UN CCPR, 04/30/1982 [hereinafter HRC General Comment No. 6].

151 *Ibid.*

152 Concluding Observations 2010, *supra* note 145 at 2.

153 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, G.A. res. 39/46, [annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984)], entered into force June 26, 1987.at Article 1. [hereinafter CAT]

los estados miembros son responsables por actos de tortura cometidos por sujetos privados si los funcionarios públicos “tienen conocimiento o motivos fundados para creer que sujetos privados o actores no estatales perpetran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o actores no estatales de conformidad con la Convención.”¹⁵⁴ Los artículos 2 y 16 de la CCT requieren a los estados miembros que tomen medidas efectivas para prevenir actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes dentro de su jurisdicción.¹⁵⁵

El artículo 7 del PIDCP pone aún más énfasis en la prohibición internacional contra la tortura, señalando que:

*Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.*¹⁵⁶

Esta definición de tortura intenta incluir las acciones de sujetos privados. Efectivamente, en su Comentario General Nr. 20 sobre la prohibición de la tortura y de los tratos o castigos crueles, el CDH indicó que “el estado tiene el deber de brindar a todos la debida protección, a través de legislación o por otras medidas necesarias, en contra de los tratos prohibidos por el artículo 7, que sean perpetrados por funcionarios actuando en el ejercicio de funciones públicas o no, o por sujetos privados.”(traducción)¹⁵⁷

En sus Observaciones Finales 2010 sobre México, el CDH notó su preocupación hacia “la continua incidencia de actos de tortura y maltratos por agentes del orden público, el número limitado de condenas de los responsables, y las bajas sanciones impuestas.” (traducción)¹⁵⁸ El CDH recomendó que México “armonizara la definición de la tortura con estándares regionales e internacionales, para incluir todas las formas de tortura [y que] se abra una investigación en cada caso que alega la tortura.” (traducción)¹⁵⁹ El comité recomendó también que “el estado miembro reforzara las medidas para acabar con los actos de tortura y los maltratos, monitorear, investigar y, si es necesario, enjuiciar y castigar a los perpetradores, y reparar a las víctimas.” (traducción)¹⁶⁰

En cuanto a los actos de tortura en contra de periodistas, múltiples informes han denunciado este tipo de casos, incluyendo el informe del CPJ de septiembre 2010, “Silencio o muerte en la prensa mexicana” y el de la OEA, “Estudio

154 UN Committee Against Torture, General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties, 24 January 2008, CAT/C/GC/2, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47ac78ce2.html> [accessed 14 March 2011] at para. 18 [hereinafter CAT General Comment 2].

155 CAT, *supra* note 153 at Articles 2 and 16.

156 ICCPR, *supra* note 8 at Article 7.

157 UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 10 March 1992, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fb0.html> [accessed 14 March 2011].

158 Concluding Observations 2010, *supra* note 145 at 5.

159 *Ibid.*

160 *Ibid.*

Especial sobre Asesinato de Periodistas”.¹⁶¹ Debido a la falta de investigación, muchas veces resulta imposible concluir con certeza si los responsables eran agentes estatales o no. Sin embargo, como este informe ha intentado demostrar, los agentes estatales mexicanos han incumplido sistemáticamente con su obligación de debida diligencia para prevenir, investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables de estos delitos. Como mínimo, la aquiescencia de los agentes estatales a la tortura de periodistas es una violación a los artículos 1, 2 y 16 de la CCT. Al no proteger los periodistas en contra de la tortura perpetrada por funcionarios actuando en el ejercicio de funciones públicas o no, México también esta violando el artículo 7 del PIDCP.

Dentro del sistema interamericano, México ratificó la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (“la Convención Interamericana sobre la Tortura”) en 1987. De conformidad a lo dispuesto en esta, los Estados partes tienen que “tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.”¹⁶² Según el artículo 3, las personas responsables serían los funcionarios o empleados públicos, además de las personas instigadas por ellos.¹⁶³ Igualmente, los Estados partes “tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.”¹⁶⁴

El artículo 5, incisos (1) y (2) de la Convención Americana, expone el derecho a un trato humano:

- 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
- 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.¹⁶⁵*

La Corte Interamericana ha indicado que los Estados partes tienen el deber de investigar, identificar, enjuiciar y sancionar a todos los perpetradores de tortura.¹⁶⁶ Es más, estas investigaciones deben “tomar en consideración las normas internacionales de documentación e interpretación de los elementos de prueba forense respecto de la comisión de actos de tortura.”¹⁶⁷ Estas normas hacen parte del Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o

¹⁶¹ See *Silence or Death*, supra note 4 and *Special Study on the Murder of Journalists*, supra note 69.

¹⁶² Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, O.A.S. Treaty Series No. 67, entered into force Feb. 28, 1987, reprinted in *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6 rev.1 at 83, 25 I.L.M. 519 (1992) at Article 6 [hereinafter Inter-American Torture Convention].

¹⁶³ *Ibid.* at Article 3.

¹⁶⁴ *Ibid.* at Article 6.

¹⁶⁵ American Convention, supra note 8 at Article 5.

¹⁶⁶ *Vargas-Areco Case* [Paraguay] (2006), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C), No. 155 at para. 93.

¹⁶⁷ *Ibid.*

penas crueles, inhumanos o degradantes (“Protocolo de Estambul”).¹⁶⁸ México esta violando el derecho a un trato humano protegido por la Convención Americana debido a la continua situación de impunidad de estos delitos.

E. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL

El artículo 25(1) Convención Americana estipula que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

La Corte Interamericana ha indicado que el derecho a la protección judicial garantizado por el artículo 25 “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.”¹⁶⁹ Esta disposición requiere al estado ejercer su debida diligencia al tratar de violaciones de derechos humanos.¹⁷⁰ Este deber tiene cuatro vertientes: la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar por este tipo de violaciones.¹⁷¹ En la sentencia más importante en esta materia, en el caso *Velásquez Rodríguez*, la Corte señaló lo siguiente:

*Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.*¹⁷²

Por consiguiente, la falta del estado a sus obligaciones de investigar, sancionar y reparar para violaciones a los derechos humanos presentados en este informe también constituye un violación de las obligaciones convencionales de México. Estas violaciones son concurrentes a las violaciones del artículo 1 (obligación de respetar los derechos), artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), y del artículo 8 (garantías judiciales).

168 *Ibid.*

169 *Loayza Tamayo Case* (Peru) (1998), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 42 at para. 169 [hereinafter *Loayza Tamayo*].

170 *González Pérez et al. v. Mexico* (2001), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C.) No. 53/01 [hereinafter *González Pérez*].

171 *Velásquez Rodríguez Case* (Honduras) (1988), Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C), No. 4, at para. 149 [hereinafter *Velásquez Rodríguez*].

172 *Ibid.* at para. 166.

VI. EL MARCO LEGAL MEXICANO VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A: INTRODUCCIÓN

El marco legal mexicano en si esta violando el derecho a la libertad de expresión e impidiendo su libre ejercicio a través de actos y omisiones del estado, y dejando a los periodistas mexicanos aún más vulnerables en este contexto de extrema violencia e impunidad. Las leyes penales que rigen la difamación escrita y la oral siguen vigentes en 15 estados mexicanos,¹⁷³ mientras las leyes civiles de difamación continúan ser aplicadas para acosar periodistas quienes intentan divulgar casos de corrupción. Las leyes que regulan los medios de comunicación favorecen su concentración en las manos de unas pocas empresas mediáticas.

Es más, la independencia de los medios de difusión continua ser precaria dado que son forzados en seguida a censurar su cobertura o arriesgar perder contratos publicitario con el gobierno que son vitales para su existencia. La falta de normas de trabajo o regalamientos para la profesión periodística lleva a que los periodista sean vulnerables a la corrupción y sin recursos judiciales en caso de accidente de trabajo. La continua falla del gobierno a brindar licencias a las emisoras comunitarias hace que estos periodistas queden en una muy precaria posición frente a los órganos de la ley y también constituye una omisión seria y posiblemente deliberada por parte del gobierno. Los agentes del estado han utilizado también los juicios penales, las amenazas y la violencia en contra de las emisoras comunitarias para silenciarlas. Muchas de estas fallas, y la falla de las autoridades mexicanas a tratar de estos asuntos, también constituyen violaciones al derecho a la protección judicial.

B: LIMITACIONES ESPECÍFICAS EN LIBERTAD DE EXPRESIÓN

i) Leyes sobre la difamación escrita y oral:

El artículo 13(1) y (2) de la Convención Americana expresa lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y 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..¹⁷⁴*

Estos principios clarifican el alcance del derecho a la libertad de expresión en el sistema interamericano. Conforme a la Convención Americana, la censura previa esta prohibida y la imposición de responsabilidad posteriormente esta solamente

173 Article 19, "Press Release: Puebla State Decriminalizes Defamation", Feb. 25, 2011, Article 19 online: <http://www.article19.org/pdfs/press/mexico-puebla-state-decriminalises-defamation.pdf>. [hereinafter Puebla Press Release].

174 American Convention, *supra* note 8 at art. 13.

autorizada cuando sea necesario para respetar el derecho a la reputación o para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública.¹⁷⁵ El informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión (“el(la) Relator(a)”) de enero 1999 nota que “el único objetivo legítimo para las leyes de difamación es la protección de la reputación” y también que “las sanciones para la difamación no deben ser tan graves que ejerzan un efecto intimidatorio sobre la libertad de expresión y de opinión y sobre el derecho a buscar, recibir y difundir información; las sanciones penales nunca deben de ser aplicadas incluso, en particular, el encarcelamiento.”¹⁷⁶

A pesar de esta posición, en varios estados de México existen leyes civiles y penales de difamación que pueden ser utilizadas para enjuiciar periodistas a causa del contenido de sus publicaciones o de su expresión.¹⁷⁷ Efectivamente, solo en 2009 en México, hubo un total de 5 casos registrados con este tipo de cargos.¹⁷⁸ Aunque la difamación fue despenalizada en el Código Penal Federal de México en 2008,¹⁷⁹ en febrero del 2010 habían leyes criminalizando la difamación en 15 de las 32 entidades federales de México.¹⁸⁰ En muchos estados, se imponen condenas de prisión a los culpables de difamación, y la sentencia puede llegar a cuatro años de prisión.¹⁸¹

Según Artículo 19 y Censos también hubo casos en donde se aplicaron las leyes civiles de difamación, para censurar la libertad de expresión. En efecto, la revista *Contralínea* fue el objeto de dos acciones en su contra, interpuestas por el *Grupo Z*, una empresa de gestión contratada por *Petróleos Mexicanos* (“PEMEX”), una empresa estatal que tiene el monopolio para la exploración, procesamiento y venta de petróleo. En este caso, el *Grupo Z* alegó que algunos artículos de la revista eran difamatorios por divulgar irregularidades en la asignación de contratos de millones de dólares involucrando a PEMEX. Estos casos fueron decididos en contra de los demandantes en 2008, e fueron objeto de las recomendaciones de la CNDH. Las recomendaciones, *inter alia*, indicaron que este tipo de acciones pueden restringir indirectamente a la libertad de expresión, o sea la razón del trabajo periodístico.¹⁸² Desafortunadamente, desde entonces, PEMEX ha apelado exitosamente la decisión del tribunal inferior a la Corte del Distrito Federal. El 3 de enero 2011 el juez Tolamatl Alonso decidió en contra de *Contralínea* y de los periodistas y ordenó que estos repararan los daños morales causados a los contratantes de PEMEX.¹⁸³ Según Artículo 19, este precedente constituye censura previa, en parte porque prohíbe el uso de “lenguaje ofensivo” sin definir el término “ofensivo”.¹⁸⁴ En efectivo, esta

175 Grossman, Claudio, “Freedom of Expression in the Inter-American System for the Protection of Human Rights” (2001) 25 *Nova L. Rev.* 411 at 416 [hereinafter Grossman].

176 Report of the UN Special Rapporteur on the Protection and Promotion of the Right to Freedom of Expression and Opinion, UN Doc. E/CN.4/1999/64, 29 t para. 28(a) and (h). [hereinafter UN Special Rapporteur 1999]

177 *Informe 2009, supra* note 12 at 14.

178 *Ibid.*

179 *Ibid.* at 41.

180 Puebla Press Release, *supra* note 18.

181 *Informe 2009, supra* note 12 at 42.

182 *Ibid.* at 14 at footnote 7.

183 Cynthia Cárdenas, “Condena Condenable” (Jan 27, 2011) *El Universal*, available at: <http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle13159.html> [hereinafter *Condena*].

184 *Ibid.* at 191.

decisión presenta una interpretación demasiado larga del termino “ofensivo”, que incluye la critica legitima de periodistas.

ii) Regulación de medios y oligopolio

En cuanto a los sectores mediáticos altamente concentrados, la Declaración de Principios expone lo siguiente en su Principio 12:

*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. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. 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.*¹⁸⁵

La *Ley Federal de Radio y Televisión* y la *Ley Federal de Telecomunicaciones* entraron en vigencia en 1960 y 1996 respectivamente. Las dos fueron reformadas considerablemente en 2006, en vísperas de las elecciones presidenciales. Las reformas fueron fuertemente criticadas por favorecer a las empresas mediáticas existentes e inhibir la diversificación en el sector.¹⁸⁶ Aún antes, los medios eran altamente concentrados en México. Ahora, 96% de las estaciones comerciales de televisión son detenidas por dos familias, y 86% de las emisoras de radio son propiedad de 13 grupos comerciales.¹⁸⁷ Las enmiendas fueron impugnadas por un grupo de senadores, quienes llevaron una petición a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, alegando su inconstitucionalidad. En una decisión transparente y detallada, la corte asintió y declaro la mayoría de las enmiendas inconstitucionales.¹⁸⁸ Sin embargo, a pesar de esta decisión importante, las leyes de comunicación en México todavía impiden la diversificación de los medios, dado que las leyes que favorecen a las grandes empresas siguen vigentes. Es más, existe un vacío legislativo en cuanto a la regulación de emisoras comunitarias, que enfrentan con frecuencia sanciones penales graves por incumplir con requisitos reglamentarios que no deberían aplicarse a ellos porque los legisladores no crearon ninguna disposición para emisoras privadas sin fines de lucro.¹⁸⁹

En cuanto a la publicidad oficial, la Declaración de Principios explica lo siguiente en su Principio 13:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y

185 Principles, *supra* note 142 at Principle No.12.

186 Medios Comunitarios, *supra* note 5 at 20.

187 Radios Comunitarias, *supra* note 49 at 7.

188 Medios Comunitarios, *supra* note 5 at 20.

189 *Ibid.* at 50

*privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la 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.*¹⁹⁰

Muchos medios de comunicación en México dependen considerablemente sobre la publicidad oficial para su financiamiento. Muchos tiene que censurar su cobertura para no perder contratos de publicidad lucrativos. El marco reglamentario de estos contratos tiene que ser reformado para permitir a los medios a practicar sus profesiones sin temor de represalias por parte de las autoridades.

iii) Emisoras de radio comunitarias

a) Introducción

Como mencionado anteriormente, la experiencia única de las emisoras de radio comunitarias es frecuentemente ignorada en los debates sobre el periodismo en México. Estas emisoras están en una situación de extrema vulnerabilidad, diferente a la de los demás periodistas profesionales. Una gran proporción de estos locutores son indígenas y la mayoría brindan servicios a comunidades marginadas.¹⁹¹ Estas emisoras se han organizado considerablemente desde 2002, muchas veces bajo el patrocinio de la AMARC.¹⁹² Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos diligentes, solo 13 emisoras comunitarias de radio han obtenido su licencia.¹⁹³ De hecho, de las 1200 licencias emitidas en México, solo estas 13 fueron asignadas a emisoras de radio comunitarias.¹⁹⁴

Como mencionamos, las emisoras de radio comunitarias son objeto de represión de parte de dos fuentes: como blancos de ataques por parte del gobierno¹⁹⁵, y como sujetos de acciones judiciales penales por emitir sin licencia.¹⁹⁶

b) El rol de la radio comunitaria en la sociedad democrática

Las emisoras de radio comunitarias en México representan una parte modesta del mercado mexicano de telecomunicaciones. Son muy pocas, y suelen ser ubicadas en zonas remotas.¹⁹⁷ Su presencia no afecta a los medios de comunicación ya existentes y no afectan sus señales.¹⁹⁸ De hecho, estas emisoras de radio comunitario no dañan los medios de máxima potencia.¹⁹⁹ Aún así, a pesar de su pequeña talla, son objetivos de

190 Principles, *supra* note 134 at Principle No. 13.

191 Baltazar Interview, *supra* note 18.

192 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

193 Reporters Sans Frontières, "Police raid silences Chiapas community radio station" (Oct. 15, 2010). <http://en.rsf.org/mexico-police-raid-silences-chiapas-15-10-2010,38558.html> (accessed Nov. 27, 2010).

194 *Ibid.*

195 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

196 *Ibid.*

197 Aleida Calleja and Beatriz Solís, *Con permiso: La radio comunitaria en México*, 2nd ed. (Mexico City: Fundación Friedrich Ebert-México, 2007) [hereinafter *Con permiso*] at 13.

198 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47

199 Fatima Fofana, "Creating a Diversity of Voices: Local Expression Through a Law Power Radio Service" (1999) 7 *CommLaw Conspectus* 409 at 414.

frecuentes ataques del estado.²⁰⁰ Según UNESCO, las emisoras de radio comunitarias brindan un servicio extremadamente valioso a sus comunidades y a la sociedad en general:

La función principal de la radio comunitaria, incluye incentivar los procesos democráticos de manera local, dándoles 'voz' a los pobres y marginados; incrementando la diversidad de contenidos y el pluralismo de información a nivel local, para de esta manera reflejar y promover la identidad, carácter y cultura local; fomentando la creación de voces y opiniones diversas, así como la expresión individual, alentando a la participación, la innovación y el compartir información.²⁰¹

Efectivamente, la radio comunitaria trata responder a las necesidades, intereses y problemas de sectores pobres y marginados de la sociedad civil. Aproximadamente la mitad de las 30 estaciones miembros de la AMARC están bajo la gestión de grupos indígenas.²⁰² Las emisoras de radio suelen ser políticas y buscar cambios sociales – si no de la sociedad mexicana en general, por lo menos de las condiciones de las comunidades atendidas.²⁰³ Según una persona entrevistada quien quiere mantener su anonimato, las autoridades mexicanas suelen desconfiar este tipo de organización de comunidades pequeñas. Sin embargo, estas emisoras pueden tener un papel considerable en la el mejoramiento de las condiciones de vida en estos sectores marginados. En un informe de 2002, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas reconoció que la difusión de ideas a través de las estaciones de radio ayuda, en muchos casos, a las comunidades marginadas a garantizar condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo.²⁰⁴

Lo siguiente es una breve descripción del trabajo ejercido por las emisoras de radio comunitarias. Radio *Tierra y Libertad* es una emisora de radio comunitaria para los trabajadores de Monterrey, Nuevo León. Funciona desde hace muchos años en las áreas de educación, salud, cultura, derechos humanos y laborales.²⁰⁵ Radio *Calenda* de Oaxaca promueve la cultura y el idioma zapoteca.²⁰⁶ Radio *Jen Poj*, también de Oaxaca, atiende la población sierra mixe y emite 80% de su programa en el idioma mixe.²⁰⁷ Radio *Nandia (Pop Mazateca de Oaxaca)* emite en los idiomas mazateca, náhuatl y en español.²⁰⁸ En el estado Michoacán, la *Radio Uandarhi* sirve a una población nómada indígena de Uruapan y transmite 50% de su programa en purépecha.²⁰⁹ Radio *Erandi*, también en Michoacán, sirve a 20 comunidades pequeñas

200 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

201 UNESCO Community Media Programme (-portal.unesco.org/ci/), cited in *Con Permiso*, *supra* note 205 at 19.

202 *Ibid.* at 151-154.

203 Radios Comunitarias, *supra* note 49 at 12.

204 *Ibid.* at 15.

205 *Ibid.* at 11.

206 *Con Permiso*, *supra* note 197 at 151.

207 *Ibid.*

208 *Ibid.* at 152.

209 *Ibid.*

de indígenas y campesinos.²¹⁰ *Omega Experimental* transmite en el estado de México. Su trabajo incluye reconocer a la minoría indígena de la región.²¹¹ *Radio Huayacocotla*, en Veracruz, sirve a las poblaciones campesinas y de indígenas Tepechua en su área de cobertura.²¹² Dada la larga tradición en México de concentración de los medios de comunicación en las manos de una pequeña elite, y agregado a esto la discriminación general en la sociedad, los pueblos indígenas y los pobres no han podido acceder, por lo general, a las comunicaciones mediáticas en México.²¹³ Las estaciones de radio comunitarias trabajan a eliminar estas barreras históricas.

c) Exclusión del Marco regulatorio en México y la criminalización

El marco reglamentario de las estaciones de radio mexicanas no reconoce las estaciones privadas sin fines de lucro. Desde su creación en 1960, la *Ley Federal de Radio y Televisión*²¹⁴ ha sido utilizada para favorecer la consolidación de los medios.²¹⁵ Posiblemente a causa de esto, 86% de las estaciones de radio son controladas por 13 grupos comerciales.²¹⁶ Aunque esta ley dispone que estos medios deban de tener fuertes objetivos sociales, esta obligación no se respeta en la práctica. La ley solo incluye emisoras comerciales, públicas o privadas. No existe ningún mecanismo reglamentario definido por lo cual una emisora de radio comunitaria intente acceder legalmente al radio espectro. Estaciones que intentan de todos modos hacer demandas por licencias lo hacen frecuentemente sin resultado, dado que las autoridades suelen no responder o toman años para hacerlo.²¹⁷ *Radio Huayacocotla* espero 27 años para que el estado responda a su demanda de licencia.²¹⁸ Además, la distribución de las licencias se hace de manera discriminatoria.²¹⁹ Por ende, las emisoras de radio comunitarias enfrentan una elección hobsoniana: emitir ilegalmente o simplemente no emitir.

No obstante, mientras la legislación mexicana no trata de las emisoras de radio comunitarias, ella es diligente y rigurosa en cuanto a enjuiciarlas penalmente por el uso ilegal del radio espectro.²²⁰ Aunque en la *Ley Federal de Radio y Televisión*, que propone varias multas, no existe una infracción civil que trate específicamente de este uso no autorizado, las autoridades han elegido interponer acciones judiciales en base de la *Ley General de Bienes Nacionales* (“Ley General”), que impone penas carcelarias de un máximo de 12 años.²²¹ AMARC y sus miembros considera esta grave pena como desproporcionada.²²²

210 *Ibid.* at 153.

211 *Ibid.* at 154.

212 *Ibid.* at 155.

213 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

214 Ley Federal de Radio y Televisión, Última Reforma, DOF 19-06-2006, (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf> - accessed March 9, 2011).

215 Darren Wallis, “*The Media and Democratic Change in Mexico*” (2004) 57(1) Parliamentary Affairs 118 at 120.

216 Radios Comunitarias, *supra* note 49 at 7.

217 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

218 Medios Comunitarios, *supra* note 5 at 49.

219 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

220 *Ibid.*

221 Ley General de Bienes Nacionales, art. 149.

222 Martínez and Jiménez interview, *supra* note 47.

A Héctor Camero de *Radio Tierra y Libertad* le imputaron cargas penales con base en la Ley General en 2009.²²³ Esta emisora de radio comunitaria ofrece información de interés público a comunidades de bajo ingresos. La emisora hizo una demanda por licencia en 2002, pero las autoridades no respondieron. En 2008 la estación fue asaltada por agentes de la Policía Federal Preventiva y Héctor se presentó a los fiscales como testigo a presuntos abusos de la policía. Sin embargo, en 2009, fue enjuiciado por orden del Ministerio del Interior. Aunque la estación recibió su licencia en 2009, el juicio en contra de Héctor continuó. El 3 de noviembre, 2010 fue sentenciado a 2 años en prisión y ordenado a pagar una multa de 15,000 pesos.²²⁴

Los juicios penales de miembros de radios comunitarias, en base a la Ley General, han aumentado considerablemente desde 2006.²²⁵ Este hecho debe ser analizado dentro del contexto de ataques en contra de miembros de emisoras de radio, como periodistas de medios impresos, que quedan sin una investigación seria o sin juicio. Es más, los numerosos alcaldes de municipalidades rurales quienes también operan pequeñas emisoras sin licencia no han sido enjuiciados.²²⁶ De este punto de vista, el proceso penal de las radios comunitarias no simplemente es excesivo, pero también es discriminatorio.

d) Estándares de empleo

La falta de normas de trabajo para periodistas es otro hecho que contribuye a su situación vulnerable. Primeramente, un sueldo bajo aumenta, por lo general, la vulnerabilidad a la corrupción dentro de la profesión. Elia Baltasar de *Periodistas de a Pie* notó que el mal pago de periodistas los hace más receptivos a sobornos.²²⁷ En efectivo, el CPJ declara que aproximadamente 90% de los periodistas de Reynosa reciben pagos del gobierno, y los editores principales fomentan el trato, en parte porque minimiza los gastos en salarios.²²⁸ Además, los empleados en estos medios no tienen beneficios laborales y la mayoría son empleados como sub-contratantes y por ende no tienen el estatus de empleado de la agencia de prensa por la cual trabajan.²²⁹

El ex periodista juarense, Luis Najera explicó que todas las empresas mediáticas en México tienen que pagar una cuota al Instituto Mexicano del Seguro Social. Conforme a este sistema, algunas empresas tienen que pagar una cuota más alta, en relación con el riesgo más grande que implica sus actividades. Divulgando solo un incidente de daño relacionado al trabajo puede resultar en un aumento de la cuota. Por eso, las empresas mediáticas requieren que los periodistas firmen contratos renunciando a recorrer en la justicia si jamás sufren heridas en el ejercicio de su empleo.²³⁰

223 *Ibid.*

224 *Ibid.*

225 Martínez and Jiménez interview, *supra* note 47.

226 IFEX, NGOs condemn proposed Federal Radio and Television Law amendment, December 7, 2009, <http://www.ifex.org/mexico/2009/12/08/proposed_amendments/>.

227 Baltazar Interview, *supra* note 18.

228 *Silence or Death*, *supra* note 2.

229 Najera Interview, *supra* note 22.

230 *Ibid.*

C: DIFAMACIÓN, REGULACIÓN DE LOS MEDIOS, LOCUTORES DE LA RADIO COMUNITARIA Y ESTÁNDARES DE EMPLEO DE LOS PERIODISTAS

i) Introducción

El estatus legal de la difamación, los regalamientos mediáticos y el trato de las emisoras de radio comunitarias limita la libertad de expresión en México, violando los compromisos del estado en conformidad con el PIDCP y la Convención Americana. En el mismo sentido, las bajas normas de trabajo de periodistas profesionales en México no solo constituyen un límite a su habilidad de brindar al público acceso a la información, pero también demuestran la inconformidad con las obligaciones del estado según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”).²³¹ México también firmó y ratificó la Convención Americana²³², el PIDCP²³³ y el PIDESC²³⁴ y, por ende, tiene que cumplir con las obligaciones que resultan de estos tratados.

ii) Libertad de expresión –Convención Americana y PIDCP

El derecho a la libertad de expresión según la Convención Americana esta descrito en su artículo 13 como sigue:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y 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.*²³⁵

En el sistema interamericano, los estados tienen obligaciones positivas para asegurar el respeto de los derechos establecidos en la Convención Americana. El estado tiene que respetar, proteger y satisfacer sus deberes de derechos humanos en el tratado.²³⁶ Además, el estado tiene que disuadir y prevenir las violaciones a los derechos del tratado, e investigar y remediar toda violación a estos derechos.²³⁷

231 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N.GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976 [hereinafter ICESCR].

232 Organization of American States, B-32: American Convention on Human Rights “Pact of San Jose, Costa Rica, (March 14, 2011) online: <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/b-32.html>.

233 United Nations Treaty Collection, “Chapter IV: Human Rights”, (March 14, 2011) online: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en [hereinafter Chapter IV].

234 *Ibid.*

235 American Convention, *supra* note 8.

236 Critical Assessment, *supra* note 138 at 17.

237 *Ibid.*

La libertad de expresión también queda protegida por el PIDCP, en su artículo 19:

1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*²³⁸

Las obligaciones de México según el PIDCP son comparables a las impuestas por la Convención Americana. El Estado tiene que respetar, proteger y cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en conformidad con el tratado, y también disuadir y prevenir, investigar y remediar toda violación a estos derechos.²³⁹

La libertad de expresión según la Convención Americana y el PIDCP, incluye la protección de sus dos funciones centrales: el derecho a difundir la información y el derecho del público a buscar y recibirla. Ambos aspectos de este derecho quedan afectados por el marco legal mexicano en varias áreas:

iii) Calumnia y difamación

Como lo mencionamos arriba, según la Convención Americana la censura previa esta prohibida y una imposición posterior de responsabilidad esta autorizada solo cuando es necesario respetar los derechos o la reputación de otros, o por la protección de la seguridad nacional, el orden publico, la salud o la moral.²⁴⁰ En su Informe de enero 1999 el Relator nota que “el único objetivo legitimo para las leyes de difamación es la protección de la reputación” y también que “las sanciones para la difamación no deben ser tan graves que ejerzan un efecto intimidatorio sobre la liberta de expresión y de opinión y sobre el derecho a buscar, recibir y difundir información; las sanciones penales nunca deben de ser aplicadas incluso, en particular, el encarcelamiento.”²⁴¹ La continua presencia del delito de la difamación en 17 estados Mexicanos constituye, por consiguiente, una violación clara al derecho a la libertad de expresión.

Sin embargo, la difamación criminal no es la única área de preocupación. El caso *Contralínea*, arriba mencionado, también revela unos serios motivos de

238 ICCPR, *supra* note 8.

239 Critical Assessment, *supra* note 138 at 17.

240 Grossman, *supra* note 175 at 416.

241 UN Special Rapporteur *supra* note 176 at para. 28(a) and (h).

preocupación en cuanto al uso del proceso legal civil para limitar de manera inapropiada la libertad de expresión. Ambos el PIDCP y la Declaración Americana permiten límites a la libertad de expresión para proteger la reputación, pero solamente si es necesario. Toda restricción tiene que ser explícita, en la ley. La interpretación demasiado larga aplicada por la corte mexicana al concepto de “lenguaje ofensivo” en este caso no satisface el test de “necesidad”, siendo más amplia que necesaria para proteger la reputación de los demandantes. Como señalamos arriba, la Comisión Mexicana de Derechos Humanos concluyó que este caso representa un intento para callar las críticas legítimas de los periodistas.²⁴² Es más, la CIDH ha comentado sobre el alcance de la libertad de expresión en cuanto a la censura previa e interferencia o presión sobre la expresión en la Declaración de Principios, al Principio 5:

*La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.*²⁴³

La aplicación de la legislación civil de la difamación en este caso operó como una censura previa y como una interferencia al ejercicio de expresión de *Contralínea*. Esto demuestra que aún cuando las disposiciones de difamación penal serán revocadas, la difamación civil podrá ser utilizada para limitar la libertad de expresión.

iv) Impedimentos de la diversificación mediática

Como lo notamos en la sección VI (b), la reglamentación de los medios mexicanos continúa a favorecer las empresas existentes e impide la diversificación. La Declaración de Principios señala al Principio 12:

*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. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. 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.*²⁴⁴

La concentración creciente de los medios mexicanos, apoyada por las

242 CNDH Recommendation 57/2009 cited in *Informe 2009*, *supra* note 3 at 14 at footnote 7.

243 Principles, *supra* note 134 at Principle No.5.

244 *Ibid.* at Principle No.12.

enmiendas a la *Ley Federal de Radio y Televisión*, por ende limitan la libertad de expresión en México al limitar la capacidad del público a acceder a la información. Este hecho es relevante para todos los sectores de la sociedad mexicana, incluyendo las emisoras de radio comunitarias, cuya situación específica está presentada abajo.

En cuanto a la publicidad oficial, la Declaración de Principios expresa lo siguiente a su Principio 13:

*La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la 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.*²⁴⁵

El hecho de que muchos medios están obligados a censurar su cobertura o perder contratos lucrativos de publicidad oficial constituye una violación a las obligaciones de México a respetar la libertad de expresión. El marco reglamentario de estos contratos debe de ser reformado para permitir a los medios a practicar su profesión sin miedo a represalias por parte de las autoridades.

v) Locutores de la radio comunitaria

El Principio 12 de la Declaración de Principios señala que las asignaciones de radio y televisión deben garantizar una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.²⁴⁶ Como lo presentamos en la sección precedente, el marco reglamentario no incluye las emisoras privadas sin fines de lucro. Es más, las que tratan de obtener una licencia en base a las disposiciones existentes deben esperar por muchos años una respuesta.²⁴⁷ El caso arriba mencionado de Héctor Camero de *Radio Tierra y Libertad* es un ejemplo. Esta emisora esperó 7 años para recibir una licencia, que por fin les fue otorgada en 2009. No obstante, Sr. Camero ya estaba el sujeto de una acción penal. La falla del estado Mexicano a brindar un mecanismo fiable de acceso por una parte, mientras está enjuiciando diligentemente a los que transmiten sin licencia por otra parte, opera como una presión sobre las emisoras de radio comunitarias e interfiere con el ejercicio del derecho a la expresión. También presenta obstáculos al libre flujo de información. Según el Principio 5 de la Declaración de Principios, este tipo de interferencia, presión y obstáculos de parte del estado viola el derecho a la libertad de expresión.²⁴⁸

²⁴⁵ *Ibid.* at Principle No. 13.

²⁴⁶ *Ibid.* at Principle No.12.

²⁴⁷ Radios Comunitarias, *supra* note 49 at 49.

²⁴⁸ Principles, *supra* note 134 at Principle No. 5.

D: DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL

La falta del estado a sus obligaciones de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos presentados en este informe también constituye un violación de las obligaciones convencionales de México. Estas violaciones son concurrentes a las violaciones del artículo 1 (obligación de respetar los derechos), artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), y del artículo 8 (garantías judiciales).

E: DERECHO AL EMPLEO

i) Estándares de empleo de los periodistas

El artículo 7 del PIDESC prevé que los estados deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial garantizar una justa remuneración, condiciones de existencia digna, y condiciones seguras de trabajo.²⁴⁹ Como fue señalado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“CDESC”), los estados deben tomar medidas inmediatas para respetar este derecho.²⁵⁰ Al tomar estos pasos, los estados tiene que actuar de la manera más rápida y eficaz posible.²⁵¹ El comité ha interpretado el derecho a trabajar como incluyendo tres obligaciones: la obligación de respetar el derecho a trabajar, la obligación de proteger y la obligación de satisfacer. Violaciones a la obligación de proteger el derecho a trabajar pueden resultar de la falla del estado a tomar las medidas necesarias para proteger personas de violaciones al derecho cometidas por terceros, incluyendo personas físicas o corporaciones.²⁵²

Adicionalmente, el artículo 9 del PIDESC requiere que los estados partes reconozcan el derecho a la seguridad social.²⁵³ En sus Observaciones generales sobre esto, el CDESC nota que los Estados partes deben tomar las medidas, al máximo de sus recursos, para asegurar que el sistema de seguridad social cubre trabajadores quienes ahora son inadecuadamente protegidos por el seguro social.²⁵⁴

Por ende, en conformidad con el PIDESC, México tiene que tomar pasos de inmediato para tratar del mal pago, la falta de seguridad física, la falta de protección por parte de los empleadores, y el acceso inadecuado a la seguridad social – todos los fenómenos que afectan a los periodistas. Aún si las violaciones del Pacto son cometidas por terceros, México queda con la obligación de intentar remediarlas rápidamente. El incumplimiento de esta obligación constituye una violación por parte del estado a sus deberes según el PIDESC. La falta de proveer a los periodistas con normas de empleo adecuadas socava su habilidad de jugar el rol decisivo que se les requiere como divulgadores de información en una sociedad democrática.

249 ICESCR, *supra* note 231 at Article. 7

250 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “The Right to Work, General Comment No. 18, Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” E/C.12/GC/18, 06/02/2006 [hereinafter General Comment No. 18] at para. 19 [hereinafter General Comment No. 18].

251 *Ibid.* at para. 20.

252 *Ibid.* at para. 35.

253 ICESCR, *supra* note 231 at Article 9.

254 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “The Right to Social Security, General Comment No. 19,” E/C.12/GC/1, 4 February 2008 [hereinafter General Comment No. 19], para. 33.

VI. RECOMENDACIONES

A: ACCIÓN POLÍTICA

Hay una variedad de medidas que deben ser tomadas inmediatamente para tratar de las amenazas en contra de periodistas y de las limitaciones a la libertad de expresión:

- o Las reformas legislativas federalizando los delitos en contra de la libertad de expresión y el respeto a las leyes penales existentes, son elementos necesarios para acabar con la situación actual de impunidad de los ataques en contra de periodistas.
- o Cualquier definición de “periodista” utilizada para su protección debe ser suficientemente larga para incluir las emisoras de radio comunitarias.
- o La *Ley Federal de Radio y Televisión* debe ser enmendada para brindar más diversificación entre los medios de comunicación y para eliminar las sanciones penales para la difusión sin licencia.

Medidas de mediano a largo plazo en contra de la impunidad deben incluir lo siguiente:

- o La creación de mecanismos reglamentarios formales deben ser creados para brindar un marco legal transparente para licenciar emisoras privadas sin fines de lucro.
- o Fortalecer las protecciones para trabajadores deben ser aumentadas para mejorar las condiciones de trabajo de periodistas profesionales, y así reduciendo su vulnerabilidad.
- o Derogar la difamación penal en los estados en donde sigue vigente.

Cumplir con la reciente decisión de la Corte Interamericana y derogar con el uso de la jurisdicción militar para las investigaciones y acciones judiciales que involucran miembros del ejército inculcados por abusos de derechos humanos en contra de civiles (incluyendo periodistas).

Los autores de este informe sugieren también la continuación y el fortalecimiento de la campaña pública de educación legal para promover una amplia concientización social de los asuntos enfrentados por periodistas hoy en México. La sociedad civil mexicana debe ser reconocida por su considerable trabajo en esta área. Sus esfuerzos deben ser apoyados. Por último, la comunidad internacional debe insistir que México tome acciones sustanciales para acabar con la impunidad de abusos en contra de periodistas. Todo financiamiento condicionado al cumplimiento de obligaciones de derechos humanos debe ser retenido si estas no son respetadas por completo.

B: REFORMAS LEGISLATIVAS

i) Introducción

Enfrentar de manera efectiva la situación de vulnerabilidad de los periodistas en México requiere una reforma legislativa en varias áreas. Para que estas reformas sean más que superficiales, deben ser acompañadas por la voluntad política y por las reformas institucionales necesarias para asegurar el respeto a la ley.

ii) Federalización de los crímenes contra periodistas, ejecución de la ley criminal existente

Existe un amplio apoyo de parte de periodistas mexicanos y la sociedad civil para categorizar automáticamente todos los delitos en contra de la libertad de expresión dentro de la jurisdicción federal, y eso para combatir la impunidad que suele existir al nivel estatal. Desde 2007, hubo unos intentos de parte del gobierno federal en este sentido. La propuesta de una enmienda constitucional federalizando los delitos en contra de la libertad de expresión fue aprobada por la Cámara de Representantes en 2009, pero todavía no ha sido votada por el Senado – supuestamente por falta de voluntad política.²⁵⁵ Sin embargo, el reciente asesinato de un fotógrafo de 21 años, quien trabajaba por *El Diario* en Ciudad Juárez, y la petición subsiguiente del periódico a las ONTs para que pararan la violencia, llevo a una fuerte reacción del publico y a la promesa del Presidente Calderón, el 24 de septiembre 2010, que hará lo que pueda para expeditar reformas legislativas en esta área.

La mayoría de delitos en contra de periodistas se encuentran bajo la jurisdicción de las autoridades estatales. La mayoría de estos no son investigados. Una enmienda constitucional que permitiera la federalización de los delitos en contra de periodistas (y defensores de derechos humanos) sería un paso importante en la buena dirección. Haría que las autoridades federales se involucraran automáticamente en las investigaciones de estos delitos, con sus mayores recursos y más alta visibilidad. Es más, la policía federal tiene, por lo general, mejor entrenamiento y más supervisión civil. Esta dirección fue tomada exitosamente en cuanto a los delitos políticos en los años 90, después de múltiples ataques en contra del partido de izquierda, PRD.

Las normas aplicables deben ser suficientemente largas para asegurar que los periodistas, y otras victimas de abusos a su derecho a la libertad de expresión, sean protegidos. Un proyecto de ley que propone lograr esta reforma al enmendar el artículo 73 de la Constitución mexicana fue presentado en 2008. En septiembre del 2010, el presidente mexicano Felipe Calderón afirmó su voluntad para aumentar la presión y apoyar este proyecto. Esta afirmación debe ser seguida por acción concreta para asegurar que el proyecto sea ratificado, salvo si la declaración de Calderón es simplemente otro ejemplo de la agenda estatal de minimización.

Una de las razones para el crónico problema del estado en cuanto a la impunidad es la falla de tantas autoridades mexicanas al investigar delitos. Los códigos de procedimiento penal deben ser enmendados para que identifiquen las líneas de investigación a ser agotadas al investigar un caso. El incumplimiento de las autoridades debe ser sancionado. En 2008, el gobierno mexicano metió en marcha un plan ambicioso para reformar su sistema penal judicial al nivel estatal y federal. La *Reforma Constitucional en Seguridad Publica y Justicia Penal* propone la modernización y la profesionalización de todas la áreas del sistema de justicia, incluso establecer un sistema procesal penal acusatorio y oral. Este es un paso muy positivo. Actualmente, solo 2% de las personas arrestadas por cargos de narcotráfico son enjuiciadas satisfactoriamente. La mayoría de los delitos no son investigados adecuadamente, y aún menos llevados a juicio. Se espera que estas reformas serán acompañadas de los cambios institucionales necesarios para hacerlos efectivos.

²⁵⁵ Protecting Press Freedom, *supra* note 6 at 17.

iii) Definiendo a los periodistas

El concepto de “periodista” no está definido en la ley mexicana. Sin embargo, en la práctica, las autoridades han adoptado una interpretación estrecha de la palabra, excluyendo muchos medios de comunicación que enfrentan amenazas constantemente, como las emisoras de radio comunitarias. Uno de los Fiscales Especiales, por ejemplo, declaró que estas emisoras no tienen calidad de “periodista” y, por ende, no entran en la jurisdicción de su cargo. Este punto de vista no concorda con los principios del derecho internacional de los derechos humanos, que son interpretados para apoyar el papel importante de las emisoras de radio comunitarias en una sociedad democrática.²⁵⁶ Toda definición oficial de “periodista” tiene que ser suficientemente amplia para proteger todos los actores mediáticos en México.

iv) La ley federal de radio y televisión

La libertad de expresión en México está también amenazada por la estructura legal que rige los medios de comunicación en el país. La *Ley Federal de Radio y Televisión* entró en vigor en 1960 y 1995. En la víspera de las elecciones presidenciales de 2006, las dos versiones fueron reformadas de manera significativa. Estas reformas fueron fuertemente criticadas por favorecer a las empresas mediáticas existentes e inhibir la diversificación en el sector. Aún antes, los medios eran altamente concentrados en México. Ahora, 96% de las estaciones comerciales de televisión son detenidas por dos familias, y 86% de las emisoras de radio son propiedad de 13 grupos comerciales.²⁵⁷ Las enmiendas fueron impugnadas por un grupo de senadores, quienes llevaron una petición a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, alegando su inconstitucionalidad. En una decisión transparente y detallada, la corte asintió y declaró la mayoría de las enmiendas inconstitucionales. Sin embargo, a pesar de esta decisión importante, las leyes de comunicación en México todavía impiden la diversificación de los medios, dado que las leyes que favorecen a las grandes empresas siguen vigentes. Es más, existe un vacío legislativo en cuanto a la regulación de emisoras comunitarias, que enfrentan con frecuencia sanciones penales graves por incumplir con requisitos reglamentarios que para ellos no existen porque los legisladores no crearon ninguna disposición para emisoras privadas sin fines de lucro.

Las emisoras de radio comunitarias no proponen eliminar a la multa por el acceso sin licencia al radio espectro, pero esta multa tiene que ser administrativa y proporcional, dentro de un marco reglamentario que posibilita a estas emisoras obtener acceso legítimo, idealmente a través de un órgano estatal independiente del gobierno.²⁵⁸ La diversificación en la propiedad de los medios será útil también para disminuir la vulnerabilidad que caracteriza la práctica de los periodistas de medios impresos, televisión y radio.

Adicionalmente, muchas empresas mediáticas son altamente dependientes de publicidad oficial para sobrevivir económicamente. Muchas empresas tienen que

256 UNESCO Community Media Programme (-portal.unesco.org/ci/), cited in *Con Permiso*, *supra* note 201 at 13.

257 Radios Comunitarias, *supra* note 49 at 7.

258 Martínez and Jiménez Interview, *supra* note 47.

censurar su cobertura para no perder contratos lucrativos de publicidad. El marco reglamentario que rige estos contratos tiene que ser reformado para permitir a los medios de comunicación a practicar su profesión sin miedo a represalias por parte de las autoridades estatales.

v) Protección del trabajador

Las condiciones de empleo de la mayoría de periodistas son inestables en los mejores de los casos. Ellos carecen de beneficios de trabajo y gran parte de ellos son subcontratados. Los autores de este informe entrevistaron un periodista quien tuvo que firmar en 2006 una renuncia a todo recurso en contra de la empresa en caso de herida o muerte en el ejercicio de su profesión.²⁵⁹ Los empleadores en México contribuyen al sistema nacional de seguro social y algunas empresas pagan cuotas más altas si sus actividades atraen un mayor riesgo.

En un incidente, dos fotógrafos y un reportero fueron llamados a investigar una noticia que unos agentes de policía estaban tomando alcohol en el ejercicio de sus funciones, y festejando frente a un edificio residencial. Los reporteros tomaron fotos de dichos agentes. Estos últimos procedieron a seguir a los reporteros, poncharon sus llantas con disparos, y los golpearon. Uno de los fotógrafos fue golpeado en la cara y se quedó con heridas permanentes en su ojo, que necesita para su trabajo. Después de salir del hospital, hizo una demanda a su empresa para obtener beneficios de jubilación anticipada como consecuencia de su herida. Su empleador le dijo que no hiciera la demanda y que, en cambio, firme una carta de dimisión para que las cuotas de seguro social de la empresa no aumenten. El periódico le prometió reparaciones y que lo van a re-contratar dentro de unas semanas. El fotógrafo asintió y firmó su dimisión, pero el periódico no cumplió con su parte del trato. Nunca lo pagaron y no lo llamaron de vuelta a trabajar.²⁶⁰

Los periodistas necesitan seguridad de trabajo para cumplir sus actividades efectivamente. Las leyes de trabajo mexicanas tienen que ser reformadas para garantizar esta protección de trabajo a los periodistas.

vii) Aboliendo la difamación criminal

En marzo del 2007, el Congreso Mexicano revocó los artículos 350 y 363 del *Código Penal Federal* que criminalizan la difamación y los transfirió al *Código Federal Civil*. Es más, 17 de los 32 estados mexicanos han dado seguimiento. Esto es un paso importante que reduce considerablemente el riesgo que periodistas enfrenten juicios penales en el marco de su actividad. Los estados que todavía no han despenalizado la difamación tienen que hacerlo una prioridad.

²⁵⁹ Najera Interview, *supra* note 22.

²⁶⁰ *Ibid.*

vii) Abolviendo la jurisdicción militar de los abusos a los derechos humanos

Como lo demuestran las estadísticas mencionadas, las fuerzas armadas de México están implicadas en varios incidentes de amenazas y agresiones en contra de periodistas. La Constitución mexicana autoriza al ejército a enjuiciar por su cuenta los “crímenes en contra de la disciplina militar.” El Código de Justicia Militar otorga a los agentes militares la jurisdicción para investigar y procesar todo delito cometido por agentes del ejército en el ejercicio de sus funciones, incluyendo los abusos de derechos humanos como la tortura, los asesinatos, la desaparición forzada y la agresión sexual. La jurisdicción militar en México ha creado una impunidad casi total en cuanto a los abusos de derechos humanos cometidos por agentes militares.²⁶¹ Esta situación se ha vuelto aún más problemática en el contexto de la guerra en contra del narcotráfico, con el ejército tomando el rol de policía civil, sin la consecuente supervisión civil. El sistema de justicia militar no cumple con las obligaciones de derechos humanos de México, hecho que fue confirmado por la Corte Interamericana en sus decisiones de *Radilla c. México, Fernando Ortega c. México, Rosendo Cantú c. México y Cabrera García y Montiel Flores c. México*.²⁶²

Aunquela decisión en el caso *Radilla* fue emitida en noviembre 2009, ninguna de las decisiones arriba mencionadas ha sido implementada. En octubre 2010, después de la publicación de las decisiones en los casos *Fernando y Rosendo*, el presidente Calderón prometió buscar una enmienda para transferir la prosecución del delito de agresión sexual, tortura y desaparición forzada a las autoridades civiles. Sin embargo, una tal reforma no cumpliría con las decisiones de la Corte, porque no incluye otros delitos graves como las ejecuciones extrajudiciales. Es más, las investigaciones seguirán bajo el control del ejército. Dado que la actual impunidad de los abusos cometidos por miembros de las fuerzas armadas es causada por la falla de los agentes militares a llevar investigaciones adecuadas, esta reforma no resolverá el problema.

Este es otro ejemplo llamativo de la estrategia del estado Mexicano de minimización. Este proyecto de reforma fue presentado extensamente como una solución al problema. México tiene que reformar su legislación para que la investigación y la prosecución de abusos de derechos humanos presuntamente cometidos por miembros del ejército queden exclusivamente en el ámbito de las autoridades civiles.

viii) Educación pública legal

Una extensa campaña de educación legal dirigida al público en general y a los periodistas de manera específica podrá ayudar a combatir la impunidad de ataques en contra de periodistas. Se debe aclarar desde el principio que el estado mexicano tiene la responsabilidad, en última instancia, de garantizar que los derechos de

261 Human Rights Watch, *Uniform Impunity Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations* (2009).

262 *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (2009) Corte IDH (Ser. C) N. 209, *Caso Fernández Ortega y Otros vs. México* (2010) Corte IDH (Ser.C) N. 215, *Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México* (2010) Corte IDH (Ser. C) N. 216 and *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (2010) Corte IDH (Ser. C) N. 220.

los periodistas sean protegidos. Sin embargo, la educación pública podrá llevar a una presión aumentada sobre el estado para que cumpla con sus obligaciones. Muchas de las personas entrevistadas para este informe declararon que la sociedad mexicana llegó a aceptar, y aún a anticipar, que el estado no los protege. Por ende, no existe mucha indignación cuando periodistas, por ejemplo, son asesinados como consecuencia de su trabajo. También se tiene que notar que la mayoría de los mexicanos reciben sus noticias por medio de la televisión, cuya cobertura tiende a excluir este tipo de noticia. Varias personas señalaron a los autores de este informe que, si el asesinato de un periodista suscitara más indignación y más escándalo, los perpetradores pensarían dos veces antes de hacerlo.

Varios grupos entrevistados para este informe creen que una campaña educativa ayudaría a periodistas a través del país a darse cuenta que necesitan apoyarse mutuamente para protegerse. Eso es un desafío urgente en el contexto altamente competitivo y muchas veces corrupto en lo cual trabajan.

ix) Ayuda extranjera

A pesar de la situación actual de los derechos humanos en México, ningún estado ha ejercido la presión diplomática que podría llevar a un cambio sustancial. Efectivamente, los programas de ayuda extranjera, como la Iniciativa Mérida con los Estados Unidos, continúan a pesar de la situación grave de los derechos humanos en el país. De hecho, según esta iniciativa, 15% de los fondos deberían depender de ciertos avances en el marco de los derechos humanos en México,²⁶³ pero en 2008, los fondos fueron enviados a pesar de la situación y de la oposición en el Congreso estadounidense.

En 2009, el Departamento de Estado envió nuevos fondos, y decidió que el transfero de otros fondos sea condicional con la ratificación de alguna legislación e enmiendas constitucionales que estaban a ser aprobados.²⁶⁴ Los donadores de ayuda extranjera deben insistir que requerimientos significativos de derechos humanos sean respetados.

²⁶³ Brewer Interview, *supra* note 41.

²⁶⁴ *Ibid.*

VII. CONCLUSIONES

La practica del periodismo ha llegado a un estado de emergencia. La difusión de noticias en ciertas partes del país ha llegado a ser tan peligrosa como vivir en un campo de guerra. Pero México no esta metido tanto en una guerra contra las drogas, como en una batalla para su frágil democracia, su alcance sobre el imperio de la ley y, en efecto, para su propio futuro. Es una guerra por dos frentes: organizaciones horrorosamente violentas de narcotráfico están presionando por una parte, y la tradición de impunidad del estado por otra parte. Las victimas son la gente de México, y los periodistas en particular, quienes están atrapados en el medio. Sin embargo, los medios de comunicación, quienes deberían divulgar esta situación a la comunidad internacional, se callan cada vez más. Los medios mexicanos no pueden más tomar medidas para protegerse sin meter sus vidas en grave riesgo. Llego el momento para que el mundo actuara. El costo de no hacerlo es demasiado grande.

Reconocimientos: El Programa Internacional de Derechos Humanos y PEN Canadá quisieran dar las gracias a las personas que hicieron posible este reporte, especialmente el gran numero de ONG's, activistas, y periodistas que acordaron hablar con nuestros investigadores en ambos países México y Canadá

PEN CANADA
for FREEDOM *of* EXPRESSION



INTERNATIONAL
HUMAN RIGHTS
PROGRAM