

# INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,  
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

---

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA



CONDUCTA DE LOS ESTADOS FRENTE A NORMAS INTERNACIONALES DE *SOFT  
LAW*: MÉXICO Y LA PROTECCIÓN A PERIODISTAS CONTRA LA VIOLENCIA

Tesis que para obtener el grado de

MAESTRA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

Presenta: CINTHIA GABRIELA RAMÍREZ FERNÁNDEZ

Tutor: DR. JOSÉ DE JESÚS LÓPEZ ALMEJO

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Abril de 2018.

## Resumen

El objetivo general de este trabajo es explicar el impacto que tuvo la Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la conducta adoptada por el Estado mexicano ante el fenómeno de violencia contra periodistas. En ese orden de ideas, se plantea como pregunta central, ¿Cuál es el impacto que tiene la citada norma internacional de *soft law* de libertad de expresión de periodistas sobre la conducta del Estado mexicano en un contexto prevaleciente de violencia contra ellos? Desde el enfoque teórico constructivista de Relaciones Internacionales, la presente investigación sostiene como hipótesis que la Declaración de Principios tuvo un impacto en la conducta del Estado mexicano, al pasar de la omisión del problema a la acción legislativa en la materia, debido a la legitimidad de la libertad de expresión como valor preponderante de una estructura normativa americana concreta: la Idea del Hemisferio Occidental. Esa legitimidad de la norma de *soft law* materializada a través de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH como actor dedicado a promover su implementación, es el mecanismo causal por el cual ésta modifica la conducta del Estado mexicano. Los hallazgos de la investigación permiten confirmar la hipótesis y llegar a la conclusión de que la distinción entre *soft law* y *hard law* no es determinante para que un Estado decida cumplir o no con una norma del Derecho Internacional y se afirma que ese hecho es comprensible sólo desde una perspectiva constructivista del Derecho como práctica social argumentativa.

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>Consideraciones metodológicas</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1: CONDUCTA DE LOS ESTADOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL</b>	<b>18</b>
<b>Introducción</b>	<b>18</b>
<b>1.1. Teorías de Relaciones Internacionales sobre la conducta de los Estados</b>	<b>22</b>
1.1.1. Realismo	22
Derecho como epifenómeno de la política internacional	23
Positivismo jurídico dominante en la concepción realista	24
1.1.2. Liberalismo	25
Derecho como instrumento del autointerés	26
Positivismo jurídico dominante en la concepción liberal	27
1.1.3. Constructivismo	28
Organizaciones internacionales: agentes del Derecho como práctica argumentativa	31
Derecho y política internacionales: una relación de mutua constitución	33
<b>1.2. El Soft Law y el Derecho Internacional como práctica social</b>	<b>35</b>
1.2.1. Las principales tesis del positivismo jurídico	36
1.2.2. Las principales tesis del constructivismo jurídico post-positivista	36
1.2.3. Derecho como práctica argumentativa: entre lo jurídico y las Relaciones Internacionales	38
<b>Conclusiones del capítulo</b>	<b>39</b>

<b>CAPÍTULO 2: MECANISMOS DE INFLUENCIA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES EN LA CONDUCTA DE LOS ESTADOS</b>	<b>41</b>
<b>Introducción</b>	<b>41</b>
<b>2.1. Mecanismos y factores de influencia</b>	<b>41</b>
<b>2.2. Positivismo jurídico en los mecanismos de influencia</b>	<b>45</b>
<b>Conclusiones del capítulo</b>	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO 3: LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA IDEA DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL</b>	<b>50</b>
<b>Introducción</b>	<b>50</b>
<b>3.1. La Idea del Hemisferio Occidental (IHO)</b>	<b>50</b>
<b>3.2. Relación intrínseca entre libertad de expresión y democracia representativa</b>	<b>52</b>
<b>3.2. La Declaración de Principios de la CIDH sobre Libertad de Expresión</b>	<b>58</b>
<b>Conclusiones del capítulo</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 4: CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO Y LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN</b>	<b>63</b>
<b>Introducción</b>	<b>63</b>
<b>4.1. El gobierno presidencial de Ernesto Zedillo Ponce De León (1994-2000)</b>	<b>63</b>
4.1.1. Contexto sociopolítico	64
4.1.2. Situación de la libertad de expresión de periodistas y medidas adoptadas en el período presidencial de Ernesto Zedillo	67

<b>4.2. El gobierno presidencial de Vicente Fox Quezada (2000-2006)</b>	<b>77</b>
4.2.1. La RELE como mecanismo de supervisión de cumplimiento de la Declaración de Principios	77
4.2.2. Conducta del Estado frente a la protección del secreto profesional (Principio 8 de la Declaración)	79
4.2.3. Conducta del Estado frente a la prohibición de leyes de desacato (Principio 11 de la Declaración)	81
4.2.4. Conducta del Estado frente a la investigación de asesinatos de periodistas (Principio 9 de la Declaración)	86
<b>4.3. El gobierno presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)</b>	<b>92</b>
4.3.1. Contexto sociopolítico	92
4.3.2. La adopción de legislación para la prevención y protección urgente de periodistas en riesgo (Principio 9 de la Declaración)	93
<b>Conclusiones del capítulo</b>	<b>99</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>101</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>114</b>
<b>Anexo 1. Entrevista con Santiago Cantón, ex Relator Especial de la Libertad de Expresión CIDH</b>	<b>114</b>
<b>Anexo 2. Entrevista con el Dr. Jorge Castañeda Gutman, ex titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México</b>	<b>133</b>

<b>Anexo 3. Entrevista con el Dr. Michael Camilleri, Senior Legal Advisor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH</b>	<b>135</b>
<b>Anexo 4. Entrevista con la Dra. Catalina Botero, ex titular de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH</b>	<b>141</b>
<b>Anexo 5. Entrevista con Ana Cristina Ruelas, directora de la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19</b>	<b>146</b>
<b>TRABAJOS CITADOS</b>	<b>159</b>

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), México era el tercer país más peligroso del mundo para ejercer el periodismo, sólo después de Siria y a la par de Afganistán, al cierre del año 2017 (UNESCO, 2017). Del total de periodistas asesinados denunciados en los últimos cuatro años en América Latina, México aportó el 29.6% (Bravo, 2017). Esta situación se remonta a la década de los años setenta cuando los homicidios registrados se multiplicaron rápidamente. En total, en las últimas tres décadas del siglo XX, 137 comunicadores perdieron la vida: 6 en el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), 12 durante el gobierno de López Portillo (1976-1982), 33 con Miguel de la Madrid (1982-1988), 46 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y 40 en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) (Observatorio de Libertad de Prensa en América Latina, UNESCO, 2018). A lo largo de ese período, el Estado mexicano se mantuvo prácticamente omiso, excepto por el decreto de 1991 en el que Carlos Salinas ordenó la creación del Programa de Agravio a Periodistas, el cual no se materializó sino hasta seis años después, cuando en 1997 Ernesto Zedillo ordenó su reglamentación administrativa para el inicio de sus funciones.

Esa última decisión del gobierno mexicano a nivel doméstico no se llevó a cabo como un hecho aislado, por el contrario, coincidió con una discusión política suscitada en el marco de las Cumbres de las Américas y de las sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), acerca del papel de la libertad de expresión y de prensa como condición indispensable para la democracia. Esto no era un diálogo menor, pues desde la adopción de la Carta de la OEA en 1945, la democracia representativa ya era un propósito moral común para los Estados americanos que unificó su discurso identitario, redefinió los límites del principio de no intervención y, por ende, la comprensión de la soberanía (Santa Cruz, 2011, pág. 63). En ese contexto, en 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Relatoría Especial o RELE), la cual acogió el tema de la violencia contra periodistas como uno de sus ejes prioritarios de trabajo y lo plasmó en una *Declaración de Principios de Libertad de Expresión*. La característica principal del instrumento es su carácter no obligatorio, es decir,

su pertenencia al llamado *soft law*, por no haberse creado mediante el acuerdo entre Estados<sup>1</sup>. Sin ignorar que la libertad de expresión ya había sido protegida como derecho de las personas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o la existencia de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas de 1985, la Declaración fue trascendental en dos sentidos: 1) fue el primer documento jurídico en el mundo que, en conjunto con su "*Documento de Antecedentes e Interpretación*" (2000), definió las situaciones en que la libertad de expresión de periodistas podía ser vulnerada y las conductas esperadas de los Estados responsables de garantizarla; y 2) fue adoptada por un organismo facultado para realizar interpretaciones legítimas de la CADH.

El mismo año en que México adoptó la Declaración de Principios, un período ininterrumpido de más de 70 años de gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) concluyó con la victoria electoral de Vicente Fox; presidente postulado por un Partido de oposición. A partir de esos dos eventos sucedidos en el año 2000, en los siguientes doce años el Estado mexicano comenzó gradualmente a crear leyes, instituciones y políticas en materia de libertad de expresión y violencia contra periodistas. En el período que va del año 2000 a 2006, las medidas más relevantes fueron la adopción de la ley de transparencia y acceso a la información pública, la reforma legislativa para la protección del secreto profesional de periodistas y la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas de la Procuraduría General de la República (PGR). En el segundo período, del año 2006 a 2012, se materializó la reforma legal para eliminar el delito de desacato y se aprobó la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, misma que es sin duda una de las acciones más significativas realizadas en más de 40 años para la atención de la violencia contra la prensa en México y que, además, se convirtió en la segunda legislación sobre esa materia en todo el continente.

---

<sup>1</sup> De ahí que pueda traducirse como Derecho Flexible o Blando. El cumplimiento no es obligatorio pues no emergió de un proceso legislativo, pero si el Estado cumple con él gana legitimidad frente a la comunidad internacional. En el capítulo 1 se profundiza en su conceptualización.

Más allá del análisis acerca de la efectividad de las medidas anteriormente señaladas, lo cierto es que cada una de ellas evidencia un cambio en la trayectoria de la conducta del Estado mexicano en esta materia, pues pasó de la omisión a la acción en ámbitos concretos de la libertad de expresión de periodistas en situación de violencia. Esas modificaciones conductuales se desencadenaron justamente después de la adopción de la Declaración de Principios de la CIDH y coinciden históricamente con los objetivos de la agenda de trabajo impulsada por la Relatoría Especial. Según el testimonio de actores centrales entrevistados para la realización de esta investigación, algunas de las acciones estatales más significativas fueron resultado del trabajo desarrollado por la Relatoría. Una de ellas es, por ejemplo, la adopción del mecanismo de protección para periodistas con la intención de satisfacer las recomendaciones hechas a México luego de una visita conjunta de las Relatorías Especiales de la CIDH y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Botero, 2017; Ruelas, 2018). Inclusive, Santiago Cantón, el primer Relator designado, señala que el eje prioritario de trabajo de la Relatoría -la violencia contra periodistas- estuvo especial y fuertemente centrado en México y Colombia (Cantón, 2018).

Lo anteriormente señalado remite a la cuestión acerca de si la distinción entre *soft law* y *hard law*<sup>2</sup> es determinante para que un Estado decida cumplir o no con una norma del Derecho Internacional y, de no ser así, qué implicaciones tiene en la configuración de éste. En ese orden de ideas, la presente investigación plantea como pregunta central, ¿cuál es el impacto que tiene la citada norma internacional de *soft law* de libertad de expresión de periodistas sobre la conducta del Estado mexicano en un contexto prevaleciente de violencia contra ellos? Desde el enfoque teórico constructivista de Relaciones Internacionales (RRII), se sostiene como hipótesis central que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, en su carácter de norma internacional de *soft law*, impactó la conducta del Estado mexicano frente a la violencia contra periodistas, al pasar de la omisión del problema a la acción legislativa en la materia, debido a la legitimidad de la libertad de

---

<sup>2</sup> Se entiende así a la versión tradicional del derecho clásico de tipo positivista que comprende las leyes como instrumentos de cumplimiento obligatorio so pena de sancionar, pues emerge de un proceso legislativo (Shelton, 2008, pág. 68). En el capítulo 1 se profundiza en su conceptualización.

expresión como valor preponderante de una estructura normativa americana concreta: la Idea del Hemisferio Occidental (IHO). Esa legitimidad de la norma de *soft law* -variable independiente- materializada a través de la RELE como actor dedicado a socializarla e implementarla, es el mecanismo causal por el cual ésta modifica la conducta del Estado mexicano -variable dependiente- en la materia. Para los efectos de esta investigación, se entiende legitimidad como la creencia o percepción individual o colectiva del derecho de un individuo, grupo de individuos o institución a ostentar autoridad, en razón del apego de su conducta a la convención social o jurídica prevaleciente o dominante (Weber, 2014). Esta legitimidad es lo que confiere estabilidad y, por ende, durabilidad, a los sistemas políticos.

Teorías centrales de RRII, tales como el realismo, el liberalismo y el constructivismo, han propuesto tres mecanismos determinantes del comportamiento de los Estados en un contexto de anarquía internacional: la coerción, el autointerés y la legitimidad de las normas, respectivamente. Investigaciones especializadas en el tema (Dai, 2005; Hafner-Burton, 2005; Moore, 2003; Raustiala & Slaughter, 2002; Risse, Ropp, & Sikkink, 2013; Simmons, 2009; Schwarz, 2004) han utilizado esos mecanismos para explicar cuándo y cómo los Estados cumplen con el Derecho Internacional. Sin embargo, los dos primeros enfoques teóricos de los tres mencionados han tendido a enfocarse en el *hard law*, especialmente, en tratados y sentencias internacionales. Esto ha sido así debido a la influencia en ellos de la concepción positivista del Derecho Internacional sostenida en una idea tradicional de soberanía y no intervención que deja poco espacio para instrumentos que no resultan del pacto de voluntades soberanas entre Estados. De ahí la importancia de investigar, desde un enfoque constructivista, el impacto de la norma –y la legitimidad que conlleva- en la conducta de los Estados en contextos específicos como el de la violencia contra periodistas.

Con la intención de proponer un enfoque teórico interdisciplinario desde la teoría constructivista de RRII y del Derecho para entender el Derecho Internacional como una práctica fundamentalmente argumentativa que forma parte de una estructura social más amplia, el primer capítulo de este trabajo plantea que sólo bajo una concepción constructivista es posible explicar el papel del *soft law* y sus efectos sobre la conducta de los Estados y expone las debilidades teóricas de las dos explicaciones alternativas basadas en la

coerción y el autointerés. El segundo capítulo analiza los presupuestos teórico-epistemológicos positivistas de las explicaciones elaboradas por investigaciones previas sobre los mecanismos causales del impacto de las normas internacionales y el cumplimiento de los Estados. El tercer capítulo ubica contextualmente la norma de *soft law* bajo estudio, la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, dentro de la estructura normativa a la que pertenece y que le proporciona legitimidad: la Idea del Hemisferio Occidental. En ese apartado se describen los rasgos de la IHO que la posicionan como una variable estructural interventora que media el impacto de la Declaración sobre la conducta del Estado, en un contexto de violencia contra periodistas. En el cuarto capítulo se hace una reconstrucción histórica de la conducta del Estado mexicano y las medidas más representativas que adoptó en torno a la problemática de violencia contra periodistas, a partir de las prescripciones de la norma de *soft law*, la cual está dividida estratégicamente en tres períodos de gobiernos presidenciales: 1) antes del surgimiento de la Declaración, 2) durante su proceso de consolidación y 3) después de su normalización a nivel internacional. En el último apartado se presentan los hallazgos y conclusiones generales de la presente investigación.

### **Consideraciones metodológicas**

La metodología de este trabajo se desarrolla a partir de tres puntos relevantes: 1) la justificación de la selección del caso de estudio; 2) la realización de precisiones conceptuales sobre efectos de causalidad a partir de los desafíos de adoptar un enfoque constructivista; y 3) la explicación de la pertinencia del método de rastreo de procesos para los fines de la investigación. Con respecto al primer punto, el caso seleccionado es representativo de la situación general porque ilustra la tensión entre dos normas fundamentales para la sociedad de Estados americanos -la democracia y la no intervención- y, por otro lado, el caso mexicano es también representativo de la apertura de regímenes políticos rígidos frente a procesos de transición democrática experimentados durante el período de estudio, por lo que este caso tiene valor metafórico y prototípico.

Por una parte, hasta finales de la década de los noventa, México fue un férreo defensor de la soberanía y la no intervención en las deliberaciones de la OEA y la ONU, pero al mismo tiempo veía fuertemente cuestionada su vida democrática a causa de la violencia contra periodistas y de la falta de representatividad electoral, por sus marcados niveles de violencia contra periodistas en el marco del dominio priista que se vivió de facto durante más de 70 años. En el caso mexicano, las condiciones iniciales y finales de la variable dependiente -conducta del Estado- son drásticamente distintas, lo cual facilita la observación de los momentos de cambio y su conexión con la acción de la RELE para promover la Declaración de Principios -variable independiente- a lo largo del proceso histórico de ese cambio.

En relación con el segundo punto, dado que el objetivo general de la investigación es explicar el impacto de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión sobre la conducta que el Estado mexicano adoptó ante el fenómeno de violencia contra periodistas, se encuentra aquí un elemento de causalidad operando a través del mecanismo de la legitimidad de las normas. Debido a ello, esta investigación forma parte de la literatura constructivista en el campo de RRII dedicada a explicar causalmente fenómenos jurídico-sociales que contrastan la rigidez del derecho positivista para explicar el efecto de las normas internacionales sobre la conducta de los Estados en contextos particulares. Las investigaciones de esta naturaleza suelen ser controvertidas por sus diseños metodológicos que, por una parte, afirman ser capaces de explicar relaciones de causalidad entre variables, pero al mismo tiempo, utilizan marcos teóricos más enfocados en la comprensión procesal de efectos constitutivos circulares entre las mismas. Fierke (2001, pág. 117), por ejemplo, señala que el uso del lenguaje y la lógica de la “causalidad” es impropio y contradictorio para las investigaciones constructivistas, debido a que “la intersubjetividad es una relación dialógica en la medida en que el significado y las practicas emanan de la interacción”. El lenguaje de causalidad, por el contrario, sugiere una relación monológica en la cual un elemento impacta claramente a otro (Fierke, 2001, pág. 117).

Para superar esas cuestiones, según Maxwell (2004, pág. 246) hay que considerar una definición de causalidad que enfatice los procesos y mecanismos más que la observación de regularidades. Además, hay que adoptar una estrategia de investigación orientada a los

procesos -y no exclusivamente a las variables- que permita descartar explicaciones alternativas, en este caso, porque se atribuyen los cambios en la conducta del Estado mexicano a la legitimidad de la norma de *soft law* y no a un mecanismo de coerción o autointerés. En consideración con el primer punto, en esta investigación se entiende por causalidad el fenómeno en el que una serie de eventos derivan en determinados resultados de la variable en estudio (Maxwell, 2004, pág. 245). En concordancia con la afirmación de Arturo Santa Cruz (2011), la noción “causa” no es una mera condición activadora del resultado provocado por la variable independiente sobre la dependiente, sino una condición o antecedente previo e indispensable para producirlo (2011, pág. 91). Lo anterior diluye la comprensión de las variables de investigación como autónomas una de la otra y obliga a entenderlas dentro de una relación intrínseca no necesariamente en el sentido positivista (Santa Cruz, 2011, pág. 90).<sup>3</sup>

En consonancia con lo anterior, el rastreo de procesos es el método más idóneo para lograr el objetivo de esta investigación desde esa comprensión de causalidad, pues es un método capaz de evidenciar correlaciones entre las acciones emprendidas por la RELE y los cambios de conducta del Estado mexicano en la dirección de la norma de *soft law*. Igualmente, este método puede mostrar la operación sostenida del mecanismo causal entre esas variables a lo largo del tiempo en los términos conceptuales planteados en el párrafo anterior. El rastreo de procesos facilita el análisis sistemático de la evidencia diagnósticada sobre una serie de eventos encadenados que explican cómo las condiciones iniciales de un caso dado se transformaron en su escenario resultante (Beach & Pedersen, 2011). La pertinencia de este método para la presente investigación estriba en que permite hacer un análisis intra caso

---

<sup>3</sup> Alexander Wendt, en su obra *Social Theory of International Politics* (1999), al referirse a los planteamientos de las teorías estructuralistas diseñadas desde distintas escuelas de pensamiento, especialmente en lo tocante al papel que juegan las ideas en las estructuras según el materialismo y el idealismo, señala que: “*Materialists privileged causal relationships, effects, and questions; idealists privilege constitutive relationships, effects, and questions... In a causal relationship an antecedent condition X generates an effect Y. This assumes that X is temporally prior to and thus exists independently of Y. X presupposes Y, and as such there is no temporal disjunction; their relationship is necessary rather than contingent. Causal and constitutive effects are different but not mutually exclusive. Water is caused by joining independently existing hydrogen and oxygen atoms; it is constituted by the molecular structure known as H2O. H2O does not ‘cause’ water because without it something cannot be water, but this does not mean that that structure has no effects*”.

para describir fenómenos sociales y políticos en busca de mecanismos causales que expliquen trayectorias de cambio en la variable dependiente a lo largo de un proceso histórico, tal como requiere el caso mexicano seleccionado en los términos descritos con anterioridad (Collier, 2011).

La aplicación de este método implica la disección por etapas del proceso histórico a estudiar, de tal forma que en cada una de ellas se identifique y rastree la operación del mecanismo causal por el que la variable independiente produce sus efectos sobre la variable dependiente. En esta investigación se reconstruyen tres períodos seleccionados de gobiernos presidenciales en México bajo el criterio de que, en cada uno de ellos, se dieron drásticos cambios de conducta por parte del Estado frente a la norma internacional y que el grado y formas de participación de la RELE y la CIDH también fue distinto, pero lograron impactar el proceso conductual estatal. Estos contrastes permiten identificar la medida en que sus acciones de presión, persuasión y asistencia técnica brindada a los Estados en torno a la Declaración de Principios, fue decisiva en los cambios de comportamiento del Estado mexicano. Igualmente, el nivel de consolidación de la norma internacional fue distinto en cada período puesto que la necesidad de su implementación incrementaba en la medida en que el contexto de violencia contra periodistas se recrudecía y demanda acciones urgentes.

Los tres períodos históricos elegidos del caso de estudio fueron: 1) el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo, en el cual la norma no estaba consolidada internacionalmente y en el nivel doméstico había condiciones de transición a la democracia; 2) el sexenio presidencial de Vicente Fox, en el que la norma ya había sido adoptada en el ámbito internacional y la RELE comenzaba a articular en torno a ella las acciones de todos los actores involucrados, y en el que a nivel doméstico se presumía la existencia de un gobierno democrático; y 3) el sexenio presidencial de Felipe Calderón, en el que la relevancia de la norma internacional había sido interiorizada en el hemisferio, pero que a nivel doméstico el narcotráfico y la delincuencia organizada eran una nueva variable interventora en el proceso de cumplimiento de la Declaración de Principios, más allá de la voluntad del ejecutivo federal. La lógica detrás de estos períodos es la de comprobar la causalidad de

factores que podrían variar, pero influir en el cambio de conducta del Estado mexicano antes de la adopción de la norma, durante su consolidación y después de ella.

La información empleada para reconstruir el proceso fue obtenida en primer lugar a partir de la investigación de fuentes documentales primarias y secundarias, tales como los informes internacionales y estatales en la materia, discursos presidenciales y recursos periodísticos, entre otros. Para conocer a profundidad las razones expresadas por los actores involucrados en los procesos argumentativos, se realizaron entrevistas a personajes estratégicos nacionales e internacionales; entre ellos, los enlistados a continuación:

- Santiago Cantón, Primer Relator Especial de Libertad de Expresión de la CIDH en el período 1998-2001, redactor de la Declaración de Principios (Anexo 1).
- Catalina Botero, Relatora Especial de Libertad de Expresión de la CIDH en el período 2008-2014 (Anexo 4).
- Michael Camilleri, director del Programa Peter D. Bell sobre Estado de Derecho en el Diálogo Interamericano y ex abogado senior de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH que participó en la delegación de la visita a México (Anexo 3).
- Jorge Castañeda Gutman, ex titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en el período 2000 a 2003, durante el gobierno presidencial de Vicente Fox (Anexo 2).
- Ana Cristina Ruelas, directora de la Oficina de ARTICLE 19 para México y Centroamérica, organización que participó activamente en la definición de la Declaración de Principios y en el proceso doméstico de diseño e instalación del Mecanismo Federal de Protección a Periodistas (Anexo 5).
- Namiko Matsumoto, primera Secretaria Ejecutiva de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas en Veracruz, México.
- Jade Ramírez Cuevas Villanueva, periodista, peticionaria de medidas cautelares en la CIDH, ex consejera consultiva del Mecanismo Federal de Protección a Periodistas en México desde su instalación hasta 2015.

Para comprobar la hipótesis, el mecanismo causal que debe observarse operando en el proceso de interacción social es el de la legitimidad en cada uno de los segmentos analizados. Lo anterior significa que los actores involucrados, particularmente el Estado cuya conducta se observa, manifiestan a través de sus acciones y declaraciones la creencia normativa de que una regla o institución debe ser obedecida; en este caso, la Declaración de Principios. La percepción surge de la sustancia de la regla o del procedimiento u origen por el que se creó (Hurd, 2009, pág. 226). “Esa percepción afecta el comportamiento porque es internalizada por el actor y contribuye a definir cómo ve éste sus intereses” (Hurd, 2009, pág. 226). Por lo tanto, se debe observar en cada segmento que la acción estatal concreta que se rastrea expresa de alguna manera su reconocimiento, creencia o confirmación acerca del deber ser de la norma de protección a periodistas. Igualmente, debe observarse la manera en que cada una de esas acciones estatales representativas de un cambio en la trayectoria de conducta es precedida por acciones de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión que promueven la legitimidad de la Declaración de Principios, a través de procesos de persuasión argumentativa.

Finalmente, se realizan algunas precisiones respecto de la manera en que se utilizan los términos “influencia” y “cumplimiento” en esta investigación. Por tratarse de un instrumento jurídico internacional, al hablar de “influencia” de la norma se hace referencia a los efectos o el impacto que tiene en el comportamiento del Estado no sólo en términos políticos, sino evidentemente también jurídicos. En este sentido, desde el campo del Derecho, los efectos esperados de las normas propias del Derecho Internacional están asociados doctrinal y legalmente con su naturaleza jurídica: si son formalmente “vinculantes” (*hard law*), deben ser observados; por el contrario, si no lo son (*soft law*), no existe obligación de cumplimiento para los Estados.

En un estudio de caso como el presente debería corresponderse en la práctica con mayor presencia de comportamientos estatales de cumplimiento cuando se está frente a normas de *hard law* y menores cuando se trata de normas de *soft law*. Sin embargo, el argumento central de este trabajo consiste en que, en la práctica y bajo ciertas condiciones que se observan en el caso analizado, una norma internacional de *soft law* tiene capacidad

real para sujetar a los Estados a adoptar determinadas conductas orientadas hacia el cumplimiento de la norma. Esa “vinculatoriedad práctica” -que no formal-, es decir, esa capacidad real de producir efectos jurídicos y políticos en la conducta de los Estados se presenta cuando la norma en cuestión posee legitimidad preponderante dentro de la estructura social internacional a la que pertenece y, por ende, tiene efectos constitutivos de identidad colectiva.

Por otro lado, al hacer referencia al “cumplimiento” de la Declaración de Principios se destacan las medidas concretas a través de las cuales el Estado manifiesta sus conductas de acción u omisión, mismas que son requeridas por disposiciones específicas de dicho instrumento jurídico internacional. Es preciso señalar que cuando se utiliza el término “cumplimiento”, no se hace referencia al Estado o situación de concordancia absoluta de la conducta estatal con lo indicado por la norma, ni el presente es un estudio de efectividad de política pública. Mucho menos se pretende analizar el cumplimiento de los Estados en los más puros términos jurídicos a través de la satisfacción estatal de las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos propias del Derecho Internacional positivista. En esos términos, podría ser cuestionable que un Estado pudiera alcanzar una situación de concordancia plena o cumplimiento total. Por el contrario, el método aquí utilizado se centra en observar la manera en la que una norma de *soft law* internacional es capaz de influir, en mayor o menor medida, en la conducta de los Estados, cuando estos pretenden ganar legitimidad ante la comunidad internacional al cumplir con ella, en el marco del entendimiento intersubjetivo dominante: la Idea del Hemisferio Occidental.

## **CAPÍTULO 1: CONDUCTA DE LOS ESTADOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL**

### **Introducción**

El presente capítulo tiene como propósito presentar los postulados de las principales teorías de Relaciones Internacionales, realista, liberal y constructivista, que explican la conducta política de los Estados en la esfera internacional y el papel que juega el derecho internacional en la definición de sus relaciones políticas. A partir de las premisas centrales de cada teoría, se hace explícita la concepción del Derecho subyacente en cada una y las implicaciones que ello tiene en la consideración de la naturaleza jurídica del *soft law* y sus efectos prácticos. A partir de todo lo anterior, se justifica la elección del constructivismo como teoría que permite entender el comportamiento del Estado mexicano frente a la norma de *soft law* que prescribe las obligaciones estatales en relación con periodistas en contexto de violencia, y la influencia que tienen los órganos especializados de la OEA y la ONU en ese proceso.

El Derecho Internacional se ha entendido históricamente como un sistema de normas que se consideran jurídicas debido a que son resultado del acuerdo voluntario entre Estados, alcanzado formalmente en procedimientos que ellos mismos consideran “legislativos” (Shelton, 2008, pág. 68). Desde la suscripción de los Tratados de Paz de Westfalia en 1648, con los que emergieron principios sobre los que se cimentó y desarrolló el derecho internacional -como la soberanía, de la que derivaba la integridad territorial y el principio de no intervención-; hasta entrado el siglo XXI en el que se discuten temas como la responsabilidad internacional de actores no estatales, la jurisdicción extraterritorial de los Estados o la “jurisdicción universal” para el castigo de individuos en particular; puede observarse en la evolución de esa rama del Derecho un incremento en la cantidad y tipología de las normas y de sus procedimientos de creación, sobre todo, una participación más plural de sujetos internacionales. En ese contexto, la idea originaria de que la voluntad soberana de los Estados para suscribir acuerdos debe ser la base fundamental del derecho internacional ha entrado en crisis con el surgimiento de instrumentos agrupados bajo la categoría de *soft law*, también llamado “derecho blando” o “derecho flexible”.

El *soft law* es un término fuertemente controvertido porque contraría la naturaleza contractual del derecho internacional y permite considerar como “Derecho” a normas que no son producidas sólo por Estados, ni sólo en procedimientos formales. La creciente práctica del *soft law* representa un desafío a la concepción original de soberanía que articulaba al sistema internacional y desde la cual se desarrolló el derecho internacional tratado-centrista. Lo anterior, entre otros aspectos, debido a que este tipo de derecho blando implica a actores distintos a los que la soberanía tradicional consideraba “legítimos” para conducirse en la esfera internacional y determinar sus normas, como las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

Aunque no existe consenso acerca de su definición, pues su significado depende del concepto de derecho internacional que se adopte, Thürer (2006) considera que “el *soft law*, como fenómeno en las relaciones internacionales, cubre todas las reglas sociales -principios, reglas, estándares o directrices- generadas por los Estados o por otros sujetos del derecho internacional, que no son vinculantes pero que, sin embargo, tienen una relevancia jurídica especial” (Thürer, 2009, citado en Del Toro Huerta, 2006, pág. 534). La vinculatoriedad se entiende como la característica propia de una norma jurídica, que sujeta o “vincula” a un actor al cumplimiento obligatorio de la misma. En el caso del *soft law*, al no ser vinculantes, sus normas carecen de obligatoriedad legal (CEPAL, 2013).

Para poder ubicar al “derecho blando” dentro del orden jurídico internacional, hay quienes proponen analizar el derecho internacional como un continuum de normas jurídicas con distintos grados de vinculatoriedad y función (Guzmán & Meyer, 2010; Abbott & Snidal, 2000; Del Toro Huerta, 2006). Sin embargo, desde la trinchera del positivismo jurídico, Proper Weil (1983), uno de los principales opositores del *soft law*, han negado la calificación de sus normas como jurídicas, entre otras razones, aduciendo que la juridicidad en el Derecho no es gradual, sino categórica: “o es derecho o no lo es”. Debido a lo anterior, se ha afirmado que el *soft law* tiene más correspondencia con la política internacional que con el Derecho, puesto que se trata principalmente de una serie de declaraciones o exhortos morales y menos de mandatos normativos jurídicos (Guzmán & Meyer, 2010).

A pesar de sus detractores y de su naturaleza no obligatoria, es una realidad visible el hecho de que los instrumentos de *soft law* son cada vez más recurridos por diversos actores internacionales con el objetivo de regular una amplia diversidad de temáticas. Por ejemplo, la regulación de asuntos medioambientales (Antarctic Treaty Recommended Measures; Prior Informed Consent for Hazardous Chemicals in International Trade), de derechos humanos (Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Principios de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego), de control de armamento (Colección de Normas de Seguridad Nuclear del Organismo Internacional de Energía Atómica) o finanzas internacionales (Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional), son ejemplos de ello.

El campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es uno en el que el uso del *soft law* ha proliferado especialmente y que cobra especial relevancia por el protagonismo que tienen las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) internacionales y las organizaciones internacionales en su diseño, adopción y promoción (Colmegna, 2012). Esa normalización en su uso, aunado a los casos documentados empíricamente sobre su cumplimiento (Ratner, 2000), han llevado a plantear la pregunta de si en la práctica el *soft law* tiene efectos jurídicos sobre el comportamiento de los sujetos a los que exige determinadas conductas -si cumplen con sus prescripciones- y, de ser así, cuáles son las variables que lo explican.

Analizar el comportamiento de los Estados frente a las normas de derecho blando requiere un aparato teórico interdisciplinario que ofrezca perspectivas de análisis respecto de dos variables. Por una parte, desde el campo de estudio de RRII, se necesita partir de una teoría con poder explicativo sobre la influencia de las normas en el comportamiento de los Estados como actores de la esfera internacional. En este sentido, la teoría del constructivismo social de RRII es la que provee una explicación sobre el proceso de mutua constitución entre los agentes y las estructuras en que participan, mediado por la influencia que las normas sociales tienen en la definición de sus identidades, sus intereses y, por tanto, de sus acciones.

Por otro lado, desde la disciplina jurídica, es necesario adoptar una concepción filosófica del Derecho que permita dar cuenta de la diversidad de instrumentos, prácticas y actores que participan en el derecho internacional y que, por tanto, facilite la comprensión y explicación de la posición que ocupa el *soft law* dentro de la estructura del orden jurídico internacional y de sus efectos jurídicos. La filosofía del constructivismo jurídico, en contraposición con la visión positivista dominante, es la que mejor se adecúa a esas características. Además, es necesario abordar la relación que existe entre Derecho y política internacionales con el fin de encontrar un punto de diálogo que vincule ambas perspectivas del constructivismo social, la de RRII y la del Derecho. Lo anterior es indispensable para comprender las conductas adoptadas por los Estados no frente a cualquier norma social, sino específicamente frente a aquellas pertenecientes a una estructura normativa de naturaleza jurídica<sup>4</sup>.

A continuación, en primer lugar, se presentan las explicaciones que dan las tres teorías más relevantes de RRII (realismo, liberalismo y constructivismo) acerca de los factores que determinan el comportamiento de los Estados, así como la forma en que conciben la relación entre Derecho y política internacional. A partir de esa exposición comparativa, se justifica la elección del constructivismo como teoría central de la presente investigación. En segundo lugar, se exponen los postulados principales del positivismo y del constructivismo jurídico, como filosofías en el campo del Derecho, a partir de las cuáles se puede comprender qué es el Derecho Internacional. La visión positivista facilita una comprensión tradicionalista del Derecho Internacional y de la soberanía en la que no es admisible el *soft law*, mientras que la segunda permite concebirlo como una construcción social definida a partir de la práctica de sus agentes, razón por la cual, esta última se elige como perspectiva jurídica útil para

---

<sup>4</sup> Como se describe a continuación, esto es importante debido a que cada teoría de RRII que se encarga de explicar el comportamiento político de los Estados se coloca en una posición distinta frente al rol que juega el Derecho en su explicación. Para los realistas, el derecho internacional es inútil porque la conducta de los Estados se explica a través de relaciones de poder material en condiciones de anarquía; para los liberales, ayuda a superar problemas de acción colectiva; para los constructivistas, que dan jugada a las normas sociales en el proceso de cambio de la política internacional, las normas jurídicas están revestidas de una legitimidad especial que tiene influencia constitutiva en los Estados y sus prácticas, y viceversa.

comprender la influencia del *soft law* en el comportamiento de los Estados y otros actores involucrados en este trabajo.

## **1.1. Teorías de Relaciones Internacionales sobre la conducta de los Estados**

### **1.1.1. Realismo**

Desde la visión realista clásica de Hans Morgenthau (1948), la política internacional es una lucha por el poder, normal, inevitable y deseable, entre Estados que persiguen sus intereses nacionales e intentan sobrevivir en un contexto de anarquía internacional que amenaza constantemente con la guerra. Seis principios pueden explicar el realismo: 1) la política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas que tienen su raíz en la naturaleza humana de anhelo de poder; 2) el concepto de “interés”, definido en términos de poder, permite comprender la forma en que los Estados se conducen; 3) la comprensión del poder puede cambiar dependiendo del contexto político o cultural, pero el interés como articulador de la política es inevitable; 4) los Estados toman decisiones evaluando las consecuencias políticas de distintas alternativas de acción; 5) no existen leyes morales universales que puedan ser identificadas con las aspiraciones de una nación en particular; 6) la esfera política es autónoma respecto de otros ámbitos como el económico, el jurídico o el moral (Morgenthau, 1948, págs. 3-14).

La visión neo-realista de Kenneth Waltz (1979)<sup>5</sup>, propone que la política internacional debe ser analizada no a partir de la caracterización de los actores en lo individual (como planteaban las teorías reduccionistas de Carr y Morgenthau), sino desde una perspectiva sistémica del orden internacional. Ese sistema se distingue por su estructura política anárquica o carente de gobierno central, por lo que ningún Estado tiene autoridad para mandar ni ninguno está obligado a obedecer: *“if no one can be counted on to take care of anyone else, it seems reasonable to infer that each will try top up itself in a position to be able*

---

<sup>5</sup> La diferencia entre Morgenthau y Waltz es que el último mantiene la premisa sustancial del realismo acerca de la política como una dinámica en la que los Estados que persiguen su interés establecen relaciones de poder material, pero ajusta su comprensión acudiendo a los factores “estructurales” inherentes al sistema internacional que son determinantes de la conducta de los Estados -en contraste con la visión tradicional que enfatiza los factores individuales que determinan el comportamiento-.

*to take care of itself*" (Ruggie, 1998, pág. 140). La anarquía genera una incertidumbre constante, por lo que las relaciones políticas son un juego de suma cero en el que existe un dilema de seguridad. Lo anterior representa una amenaza latente de conflicto que genera en los Estados la preocupación por sobrevivir. Esa preocupación condiciona su comportamiento, mismo que está irremediamente guiado por el principio de autoayuda que hace funcionar a todo el sistema (Waltz, 1979, pág. 105).

La relevancia de la distribución de capacidades materiales entre los Estados, entendidos como las unidades que componen y actúan dentro del sistema, se vuelve el segundo punto de prioridad para comprender la política internacional, pues condiciona la forma en que estos se relacionan<sup>6</sup> y los medios por los cuales colaboran entre sí, si es que lo hacen -dice Waltz que la preocupación constante de los Estados por beneficiarse más que otros de la repartición de los recursos es uno de los principales obstáculos para la cooperación entre ellos (Waltz, 1979, pág. 106). En esos términos, la posibilidad de cambio en la política internacional sólo existe si hay una modificación de expectativas de los Estados como resultado de una redistribución de capacidades materiales entre ellos o si se diera un cambio de la estructura anárquica (Waltz, 1979, pág. 102).

### **Derecho como epifenómeno de la política internacional**

La concepción realista de la política internacional reduce el papel del derecho internacional casi a un nivel de inutilidad debido a tres premisas que utilizan para analizar la relación entre ambos (Reus-Smit, 2014): 1) el derecho internacional sólo puede surgir y permanecer cuando existe un balance suficiente de poder y estabilidad de intereses de los Estados. Morgenthau afirmaba que "donde no hay ni una comunidad de interés ni un balance de poder, no puede existir el derecho internacional" (1985, p.296); 2) el derecho internacional es sólo un instrumento que sirve a los intereses de los Estados dominantes, por eso el Derecho es un

---

<sup>6</sup> Sobre el balance de poder que determina las relaciones internacionales, Waltz explica que los Estados menos poderosos crean alianzas contra los más poderosos, de tal manera que, si el Estado dominante intenta atacar o anexionar alguno de los Estados más débiles, la alianza contrataca; así, la amenaza de represalia mantiene un orden y establece ciertos límites. Igualmente, otros Estados se alinean con el poder hegemónico en caso de conveniencia, usualmente para protegerse de otros Estados hostiles. De esta manera, las alianzas cambian de acuerdo con las circunstancias, manteniendo siempre un balance de poder (Castagnino, 2010).

mero agregado de reglas que son establecidas de manera inequitativa, en una especie de imposición por parte de los poderosos. E.H. Carr decía que “el Derecho no puede ser entendido independientemente de su fundamento político y de los intereses políticos a los cuales sirve” (1946, citado en Reus-Smit, 2014, pág. 16); y 3) el derecho internacional es un epifenómeno que, cuando se confronta con las acciones de los Estados poderosos, se muestra débil e inefectivo para determinar su conducta, es decir, se desvanece su vinculatoriedad en gran medida por su incapacidad de *enforcement* derivada de su absoluta dependencia del poder. Desde la postura realista, el derecho internacional es incapaz de ordenar las relaciones internacionales y por tanto no tiene influencia relevante en la conducta de los Estados.

### **Positivismo jurídico dominante en la concepción realista**

Partiendo de las premisas realistas expuestas, el derecho internacional no sería un orden jurídico íntegro, sino una especie de “Derecho primitivo” debido a su falta de vinculatoriedad y *enforcement* (características que conciben como esenciales en el Derecho). Esas carencias son igualmente derivadas de la anarquía, que hace que los procedimientos legislativos, adjudicativos y de ejecución estén descentralizados. Por otro lado, tienen una concepción voluntarista, positivista y estado-céntrica del derecho internacional sostenida en una idea tradicional de soberanía debido a que: 1) las reglas que lo componen sólo obligan a los Estados cuando han sido consentidas por ellos; 2) el derecho internacional consiste en textos como sinónimo de normas jurídicas; 3) son los Estados los que juzgan si sus comportamientos se adecúan o no a las prescripciones lingüísticas de la regla; 4) son los Estados quienes se encargan de asegurar su cumplimiento (Reus-Smit, 2014, pág. 17).

En esos términos, los instrumentos que conforman al *soft law* no se consideran parte del derecho internacional, pues eso iría en contra de la idea de la voluntad soberana de los Estados. Desde el realismo sería impensable una teoría del derecho internacional en la que figuran, por ejemplo, las organizaciones internacionales como actores creadores de normas jurídicas a las que tuvieran que someterse los Estados. De cualquier manera, el realismo deja poco margen de actuación no sólo al *soft law*, sino también al *hard law*.

### 1.1.2. Liberalismo

La teoría liberal coincide con el materialismo e individualismo de la teoría realista, pero es más optimista respecto de la transformación del orden internacional caracterizado por la lucha por el poder y la amenaza latente de guerra. Para los liberales, las relaciones internacionales son más cooperativas que conflictivas. La política es una forma de acción estratégica encaminada a la maximización de beneficios y los Estados son actores egoístas racionales que buscan los medios efectivos y eficientes para conseguirlos (Reus-Smit, 2014, pág. 18; ver Keohane & Nye, 1977). Aunque actúan de manera competitiva, los Estados comparten intereses que los llevan a comprometerse estratégicamente con acciones sociales, colaborativas y cooperativas benéficas para todos los involucrados (Jackson & Sorensen, 2003, pág. 107).

La política internacional es entonces explicada por los liberales desde una lógica racional, bajo el lente de la teoría de juegos utilizada en la ciencia económica.<sup>7</sup> La teoría de juegos les permite entender cómo los actores anticipan el comportamiento de sus pares y cooperan entre ellos, aún sin la presencia de un jugador hegemónico que asegure el cumplimiento de sus acuerdos (Burchill, 2001, pág. 39). Pero la cooperación no sucede en automático, sino que tiene lugar cuando por sí mismos los intereses de los Estados no confluyen (lo que Robert O. Keohane llama “armonía”) y estos se ven compelidos a iniciar un proceso de coordinación política en el que ajustan sus comportamientos según las preferencias de sus pares. Desde luego, tal como sucede en las relaciones económicas capitalistas, ese proceso enfrenta los obstáculos propios de las acciones colectivas: la falta de información suficiente entre cooperantes sobre sus intenciones, desconfianza, las conductas del *free rider* -cuando actores no cooperantes se benefician de esfuerzos realizados por actores cooperantes-, la traición, los costos de transacción elevados -costos asociados a la suscripción de acuerdos y ejecución de los mismos-, entre otros (Cooter & Ulen, 2016).

---

<sup>7</sup> Dicha teoría dispone que los actores deciden conforme al autointerés de maximizar sus ganancias, sin embargo, hay situaciones en las cuales la acción “óptima” para una persona depende de lo que otra persona decida. Sus decisiones entonces son como juegos de estrategia, entendiendo a ésta última como un plan para actuar en respuesta a las reacciones de los demás (Cooter & Ulen, 2016, pág. 33). La teoría de juegos fue desarrollada por Neumann y Morgenstern (1944).

Precisamente por ello, la vertiente institucionalista del neoliberalismo (Keohane & Nye, 1977) plantea una alternativa para enfrentar estos problemas cooperativos a través de las instituciones internacionales, entendidas como conjuntos de reglas, formales e informales, persistentes y conectadas, que prescriben roles de comportamiento, constriñen la actividad y moldean las expectativas de los Estados (Keohane, 1989, pág. 3). De esa manera, se reduce el área de imprevisibilidad de las acciones de los Estados institucionalizando su conducta -según los sociólogos, eso significa la “coordinación y estandarización del comportamiento, para canalizarlo en una dirección más que en las otras que son teórica y empíricamente posibles” (Ruggie, 1998, pág. 54). Por ello, la cooperación puede entenderse como una forma política posible para subvertir el conflicto derivado de la anarquía del sistema internacional (Prado Lallande, 2014, pág. 370).

### **Derecho como instrumento del autointerés**

Según el planteamiento liberal, cuando las reglas persistentes y conectadas sobre el comportamiento cooperativo de los Estados se encuentran formalmente codificadas, estamos ante la presencia del Derecho Internacional. Debido a lo anterior, el neoliberalismo institucional lo concibe como una herramienta indispensable para conseguir la cooperación e incluso se considera que, en beneficio de su propio interés, los Estados deben adherirse al derecho internacional como parte de su política exterior (Rosenblum, 1978, pág. 101). Debido a lo anterior, el derecho es valioso en la medida en que opera como una institución internacional entendida en los términos de Robert O. Keohane señalados anteriormente.

La teoría liberal utiliza el término “institución internacional” en dos sentidos. El primero, como conjunto de reglas de comportamiento sobre un asunto en particular, por ejemplo, puede referirse al derecho internacional. El segundo, como sinónimo de organización internacional, cuyo papel es protagónico al servir como foros en que se crean y organizan las reglas del Derecho (Jackson & Sorensen, 2003, pág. 117). La conjugación de ambos términos forma los llamados “regímenes” que, según Christian Reus-Smit, son un término utilizado por los liberales para evitar el lenguaje provocativo del derecho

internacional (2014, pág. 19).<sup>8</sup> Puesto que las normas internacionales en general únicamente funcionan como herramientas de cooperación, la soberanía como institución persiste por conveniencia estratégica de los Estados, más en la práctica es incumplida constantemente. Por eso Krasner se refería a la soberanía como “la hipocresía organizada”, porque las normas que derivan de ella, como el principio de no intervención, la autodeterminación y la integridad territorial, se cumplen si y solo si el cumplimiento es estratégicamente conveniente o no obstaculiza otros intereses de los actores (Krasner, 2001).

### **Positivismos jurídico dominante en la concepción liberal**

Para que el derecho internacional cumpla su función de facilitar la cooperación, debe tener ciertas características: 1) carácter vinculante -ser de cumplimiento obligatorio-; 2) precisión lingüística que permita conocer con exactitud la conducta prescrita y esperada, y 3) autoridad delegada en un tercero para resolver disputas (Reus-Smit, 2014, pág. 19; Abbott & Snidal, 2000; Guzmán & Meyer, 2010). Esos rasgos son armónicos con una concepción filosófica positivista del Derecho: 1) el Derecho es un conjunto de reglas escritas -no incluye principios porque estos son imprecisos y no permiten predecir la conducta-; 2) el derecho es objetivo, no subjetivo, en la medida en que sus reglas están plasmadas en textos, de esa imparcialidad deriva su carácter justo; 3) esos textos son válidos jurídicamente porque son acordados por la voluntad de Estados en procedimientos formales, es decir, su validez es formal, no sustantiva.

Los realistas y los liberales comparten la perspectiva positivista con la que conciben al Derecho, sin embargo, para los segundos, el derecho internacional sí es útil y necesario en la ordenación de los comportamientos de los Estados. Además, una diferencia importante es que para los liberales el Derecho sí puede ser aplicado coercitivamente en el contexto de la anarquía porque el mecanismo de *enforcement* que plantean es auto aplicativo. Es decir, el derecho internacional estaría diseñado de tal forma que su incumplimiento fuera poco

---

<sup>8</sup> Por eso en el campo del Derecho se les llama sistemas internacionales de derechos humanos, porque se conciben como sistemas de Derecho en el sentido kelseniano; mientras que en la literatura de RRII domina el término de regímenes.

conveniente para el infractor (elevando los costos de incumplir por encima de los beneficios) o, en su caso, las instituciones serían actores encargados de gestionar sanciones que afectarían los intereses materiales.

Por todo lo anterior, para los liberales, los tratados serían la norma jurídica elemental del derecho internacional, lo cual parecería dejar poco espacio para el *soft law*. No obstante, algunos autores (Abbott & Snidal, 2000; Guzmán & Meyer, 2010) comienzan a respaldar al derecho blando señalando que a los Estados les conviene optar por esos instrumentos debido a que disminuyen los costos de negociación e incumplimiento, precisamente porque no son vinculantes. Esta postura, sin embargo, es minimalista ya que no logra explicar la existencia de los instrumentos de *soft law* que no son creados por Estados, sino por otros actores como las OOI. Además, este enfoque teórico tampoco da cuenta del lugar que ocupan la *opinio iuris*, el derecho consuetudinario u otras formas de derecho no escrito en la estructura del derecho internacional.

### **1.1.3. Constructivismo**

Tanto realistas como liberales coinciden en elaborar sus explicaciones a partir de concebir la anarquía como una estructura con poder causal sobre la conducta, la cual constriñe el comportamiento de los Estados y determina sus relaciones de poder y competencia a partir del principio de autoayuda. Alexander Wendt, uno de los precursores del constructivismo en RRII, planteó la pregunta acerca de si la ausencia de una fuerza de autoridad política centralizada obligaba a los Estados a jugar una política competitiva del poder o si era posible que se liberaran de esas dinámicas (Wendt, 1992, pág. 391). Este autor sostuvo que la autoayuda y la política del poder no son rasgos esenciales de la anarquía, sino instituciones de una estructura de identidades e intereses vigente en el orden internacional en un momento en particular, que pueden ser suplantadas por otras dinámicas (Wendt, 1992, pág. 129).

La teoría constructivista plantea que la forma en que opera la anarquía es moldeable a partir de las prácticas de los actores, pues se trata de una estructura social que, como tal,

influye en las identidades e intereses de los Estados y que, a su vez, se ve configurada por la práctica de estos. Tanto agentes como estructura están inmersos en un proceso de mutua constitución (Onuf, 1998, pág.59). Para explicar este proceso, Wendt (1987) parte de dos premisas sociológicas: 1) las acciones de las personas reproducen o transforman la sociedad en que viven y 2) la sociedad consiste en relaciones sociales que estructuran la interacción entre los actores. Por lo tanto, agentes humanos y estructuras sociales son interdependientes y, para explicar el comportamiento, es necesario observar las propiedades de ambos en términos sociales, no sólo materiales (Wendt, 1987, pág. 338).

El constructivismo social desarrolla tres premisas elementales acerca de la naturaleza social de las relaciones internacionales (Reus-Smit, 2014, págs. 21-22). Primero, las estructuras normativas e ideacionales son tanto o más importantes que las estructuras materiales en la definición del comportamiento de los Estados y otros actores. De hecho, los factores materiales están subordinados a las ideas, pues las acciones sobre el uso de poder y los recursos materiales sólo adquieren significado en un marco de conocimientos socialmente compartidos que le dicen al Estado quién es él y quiénes son los otros con los que se relaciona. “La distribución del poder puede afectar los cálculos de los Estados, pero la forma en que lo hace depende de los entendimientos y expectativas intersubjetivos, de la ‘distribución del conocimiento’ [no la distribución del poder y las capacidades materiales] que constituye las concepciones del yo y el otro” (Wendt, 1992, pág. 132).<sup>9</sup>

En ese orden de ideas, la segunda premisa del constructivismo dice que para comprender el comportamiento es necesario analizar cómo las identidades sociales condicionan los intereses y las acciones de los Estados. Las identidades son los entendimientos específicos del papel y expectativas acerca del “yo” que se adquieren en el proceso de interacción con los otros (Wendt, 1992, pág. 132). Los intereses que guían la conducta de los Estados no están dados de manera exógena, sino que se definen durante el

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, el hecho de que Estados Unidos (EEUU) incremente su armamento militar no implica una amenaza de intervención armada para Canadá, aunque comparten una frontera. Pero ese mismo hecho puede representar una amenaza para Corea del Norte, aunque este país esté mucho más distante geográficamente. Lo que hace la diferencia es la subjetividad, la idea del “yo” y del “otro” como enemigo o aliado. Es así que la distribución y acciones de poder material sólo tienen significado a partir de las ideas.

proceso de constitución identitaria que experimentan los actores al participar en la estructura. Por eso, las identidades son el elemento inmaterial base de los intereses que en última instancia determinan la conducta (Wendt, 1992, pág. 133).

La tercera premisa fundamental de la teoría constructivista refiere al papel que tienen las normas como mediadoras del proceso de mutua constitución entre agentes y estructuras. Las normas sociales, entre las que se incluyen las legales, impulsan la dinámica de mutua constitución, pues estas configuran a los agentes y a las estructuras, unos en relación con las otras (Onuf, 1998, pág. 63). Por una parte, las normas son creadas, modificadas, sustituidas y eliminadas por los agentes conforme a lo que consideran correcto e incorrecto según se ajuste a su identidad colectiva y, por otra parte, la estructura normativa resultante va delineando modelos identitarios de quienes participan en ella. Los actores tienen un aprendizaje complejo de sus identidades en la medida en que mantienen un diálogo permanente con las normas sociales de la estructura<sup>10</sup>. Esas normas prescriben quién es un agente facultado para interactuar en la estructura -definen papeles identitarios- y qué conductas son apropiadas conforme a dichas identidades (Wendt, 1992, 1999).

Todas las formas en que los agentes interactúan frente a las normas, ya sea acatándolas, transgrediéndolas, creándolas, modificándolas o transformándolas, constituyen sus “prácticas”. Cuando las normas y las prácticas asociadas a ellas son constantes pueden formar patrones estables que son llamados “instituciones”. Cada vez que los agentes deciden crear, seguir, transgredir o modificar una norma están reforzándolas, descartándolas o transformándolas y, además, incidiendo en otros agentes y sus decisiones (Onuf, 1998, pág. 61). Por ello, para los constructivistas la estructura no es rígida, preestablecida e inmutable, como asumían realistas y liberales, sino que es susceptible de transformación a partir de las interacciones entre los agentes.

---

<sup>10</sup> El aprendizaje complejo supone no sólo la adecuación de comportamientos conforme lo dictan las reglas de un sistema (eso sería una forma de aprendizaje simple), sino que implica la socialización de las normas y modifica por tanto la identidad y los intereses. En consecuencia, el comportamiento es modificado también (Wendt, 1999).

Christian Reus-Smit señala que las normas tienen relevancia en la explicación del comportamiento político de los Estados porque son constitutivas de sus razones para la acción en dos dimensiones: a) interna, porque los actores reflexionan sobre las razones o motivos que tienen para actuar según su conformidad entre la acción y el precepto normativo (lógica de lo apropiado); y b) externa, que es el argumento justificativo para actuar que los actores dan con base en las normas durante procesos públicos de justificación (lógica de argumentación)<sup>11</sup>. Las normas proveen el marco comunicativo en el cual los actores debaten sobre las acciones, propósitos y estrategias legítimas (Reus-Smit, 2014, pág. 23). El proceso de influencia constitutiva que tienen las normas en las razones para la acción se da través de cuatro tipos de pensamiento: 1) el razonamiento ideográfico que es constitutivo de la identidad (¿quién soy?); 2) el razonamiento deliberativo que es constitutivo de los intereses (¿qué quiero?); 3) el razonamiento ético que es definitorio de la conducta adecuada según las normas (¿cómo debo comportarme?), 4) y el razonamiento instrumental (¿cómo consigo lo que quiero y qué necesito para conseguirlo?) (Reus-Smit, 2014, págs. 21-23).

### **Organizaciones internacionales: agentes del Derecho como práctica argumentativa**

Las organizaciones internacionales juegan un papel prioritario en el desarrollo del proceso de influencia normativa sobre la identidad y comportamiento de los Estados descrito con anterioridad. Estas organizaciones pueden ser entendidas como “asociaciones voluntarias de Estados [creadas] mediante tratados internacionales, que cuentan con órganos permanentes para encargarse de gestionar intereses colectivos, que tienen personalidad jurídica propia distinta de la de cada uno de los miembros que las integran, y que se rigen por el Derecho Internacional” (López Almejo, 2018, pág. 22). Además, asumen tres papeles distintos a partir de los cuales pueden ser analizados: 1) como actores internacionales reconocidos

---

<sup>11</sup> Frente a la posición dicotómica entre la “lógica de las consecuencias” (enfanzada por el racionalismo de Waltz o Keohane) y la “lógica de la pertinencia” propia de la conducta guiada por normas, Thomas Risse plantea la “lógica argumentativa” que implica una forma de acción comunicativa que se constituye de manera autónoma y que se da en el marco de los “mundos de vida compartidos” de los que hablaba Habermas -de quien toma la teoría de la acción comunicativa para desarrollar su planteamiento en RRII-, que significan tres elementos a partir de los cuales se desarrollan los entendimientos intersubjetivos de los Estados: la cultura, la sociedad y la política.

socialmente, con capacidades de acción y con la legitimidad que les permite conducirse en las relaciones internacionales como si fueran un Estado; 2) como foros o espacios que facilitan a los Estados miembro las negociaciones, el diálogo y la denuncia, y 3) como herramientas para alcanzar acuerdos dentro de un marco jurídico concreto, por ejemplo, a través de sus mecanismos legales de solución de controversias (Hurd, 2011 citado en López Almejo, págs. 25-28).

Independientemente del papel que asuman, las organizaciones internacionales funcionan como estructuras de prácticas que articulan la interacción de los actores que las integran, en el contexto de marcos normativos específicos que son definidos en su seno a partir de las mismas prácticas (López Almejo, 2018, p. 28). Por ello, son prioritarias en la comprensión de la política internacional desde el análisis de los cuatro tipos de razonamiento político guiado por la influencia de las normas que se mencionaron con anterioridad. Reus-Smit (2014) señala que las organizaciones internacionales permiten la constitución, estabilización y demostración de identidades sociales legítimas de los actores internacionales (razonamiento ideográfico); facilitan la negociación y estabilización de estrategias y propósitos colectivos legítimos (razonamiento deliberativo); son un medio para la expresión, estabilización y búsqueda de principios morales, ideas de justicia, etc. negociados colectivamente (razonamiento ético); y son espacios donde se despliegan las acciones propias del razonamiento instrumental (Reus-Smit, 2014).

Estas premisas básicas del constructivismo social en RRII permiten comprender el orden internacional como un proceso cíclico interminable de naturaleza social en el que participan no sólo los Estados, sino también otros actores, como las organizaciones internacionales. El papel de las normas sociales, incluidas las propias del Derecho Internacional, es clave en la explicación del comportamiento de los Estados y los otros actores internacionales. Además, las OOII son fundamentales para analizar el comportamiento de los Estados frente a las normas internacionales de derechos humanos, pues desde los distintos roles que asumen como actores, foros y herramientas, participan protagónicamente en el proceso de definición de las identidades colectivas, de las normas de conducta legítima, de

los intereses acordes con sus identidades y de las decisiones sobre el comportamiento estratégico que les hará conseguir sus intereses moldeables.

### **Derecho y política internacionales: una relación de mutua constitución**

Los constructivistas amplían la concepción de la política internacional dotando a las normas de carácter constitutivo de identidad -no sólo carácter regulativo de la conducta-, a través de enfatizar la importancia de la argumentación, la comunicación y la socialización en la definición del comportamiento de los Estados. En esos términos, las normas que componen al derecho internacional juegan un rol muy relevante en la definición de la conducta política de los Estados (Reus-Smit, 2014, pág. 23). Si la política internacional es una forma de razonamiento y acción gobernada por una estructura normativa y, además, es constitutiva de la misma, el derecho internacional y sus normas de naturaleza jurídica también forman parte de esa estructura que moldea y es moldeada por la política.

La afirmación anterior desarma la concepción realista del derecho internacional como un epifenómeno dependiente de las relaciones políticas de poder entre los Estados o la concepción liberal que lo coloca como un mero entramado de reglas reducidas a un rol instrumental para la cooperación. En ambas visiones, el derecho internacional es un elemento externo a la política. En contraste, la visión constructivista concibe a la política y al derecho internacionales como insertos en una relación de mutua constitución. La naturaleza de la política internacional condiciona la composición del derecho internacional y este último, a su vez, retroalimenta moldeando la forma en que se expresa la política a través de las prácticas de los Estados y otros actores (Reus-Smit, 2014).

El debate suscitado en torno al carácter jurídico del *soft law* tiene que ver con una confrontación a la concepción históricamente dominante del derecho internacional construida por los Estados en el contexto de una estructura normativa que ordena al sistema internacional desde la idea tradicional de soberanía. El término de “estructuras constitucionales” planteado por el constructivista Reus-Smit permite entender la anterior afirmación. Según Reus-Smit (2009), una estructura social es constitucional a partir de tres

elementos: 1) la creencia común acerca del propósito moral de la organización política centralizada (los Estados), 2) la soberanía, como principio organizador del orden internacional y 3) las normas de justicia procedimental que prescriben cómo los Estados soberanos se conducen con justicia. El derecho internacional entendido tradicionalmente tendría el objetivo y función de codificar las normas de justicia procedimental de los Estados, cuyo propósito moral estaba permeado por el liberalismo político, y que entendían a la soberanía como una norma que articulaba sus relaciones internacionales en términos de integridad territorial, respeto a la autodeterminación y prohibición de intervención en los asuntos domésticos.

El propósito moral de los Estados se vio fuertemente influido por la filosofía del liberalismo político. El Derecho había dejado de ser subjetivo, incierto, de proceder de fuente divina y de concentrarse en un soberano. Ahora, para ser legítimo, debía proceder de la voluntad popular conferida a un órgano legislativo de carácter político que creaba normas a través de procedimientos formales. El *rule of law* significaba la ordenación de las relaciones sociales bajo normas objetivas y neutrales generadas formalmente que, por tanto, eran justas. Esas ideas dominantes condicionaron la forma y práctica del derecho internacional y sobre ellas se sustentaron los principios que lo rigen: el contractual o de la voluntad como requisito de conformación, el de “auto legislación” y el de igualdad entre las naciones soberanas (Reus-Smit, 2014). Por otra parte, la adopción de la concepción de soberanía que aseguraba la convivencia en un contexto de anarquía influyó en que la codificación del Derecho Internacional, que consagraba las normas de justicia procedimental, se desarrollara en función de las reglas de integridad territorial, autodeterminación y no intervención. En ese sentido, por ejemplo, el principio jurídico “*pacta sunt servanda*” (lo pactado obliga) que es uno de los rectores del derecho internacional público, representa la centralidad de la voluntad soberana para pactar y contraer obligaciones sólo respecto de los tratados suscritos formalmente por los Estados, dejando poco lugar para el *soft law*.

Por todo lo anterior, la concepción histórica del derecho internacional está permeada por una filosofía jurídica positivista, influida por el positivismo científico, que asigna validez a las normas legales a partir de criterios formales relacionados con el procedimiento que les

da origen. Esos procedimientos tienen como protagonistas centrales a los Estados y, en última instancia, su voluntad es el fundamento del derecho internacional. Postulados planteados en el pasado por filósofos del derecho internacional ejemplifican lo anterior, por ejemplo, Robert Ward afirmaba que sólo los tratados reales, existentes -clara alusión a la concepción del positivismo jurídico-, proveen un fundamento fijo y definitivo para el Derecho, porque reflejan el consentimiento de los Estados. En esa misma lógica, Martens señalaba que los acuerdos concretos entre Estados son las únicas fuentes de obligación legal porque representan la voluntad de las naciones involucradas (citado en Reus-Smit, 2014, pág. 35).

### **1.2. El Soft Law y el Derecho Internacional como práctica social**

El incremento en el uso del *soft law* por parte de las OOI que diseñan políticas sobre derechos humanos, así como las prácticas estatales de cumplimiento o de “no rechazo u oposición” frente a esos instrumentos de derecho blando, podrían ser muestra de un cambio epistémico en torno al derecho internacional y la idea propia de soberanía en la que se sostiene y que ordena al sistema internacional. Es decir, los actores que con sus prácticas se involucran en el surgimiento, promoción e implementación/cumplimiento del *soft law* sobre derechos humanos, estarían moldeando y modificando la estructura normativa que es el derecho internacional, pero, más aún, estarían remodelando la comprensión de la soberanía como norma perteneciente a una estructura constitucional del sistema internacional en la que se inserta el Derecho.

Por otro lado, en el nivel de los actores, los procesos intersubjetivos sobre el yo y los otros, caracterizados por el razonamiento ideográfico del que hablaba Reus-Smit (2014), podrían estar generando acuerdos sobre la legitimidad que tienen las OOI para actuar y crear instrumentos considerados “jurídicos” que deben ser cumplidos. Nuevos actores, nuevos procedimientos de creación de normas jurídicas y, por tanto, nuevos tipos de instrumentos de diversa naturaleza jurídica (vinculante y no vinculante) podrían ser los componentes de una nueva concepción del derecho internacional público. Lo anterior significaría un cambio de episteme dominante del derecho internacional que implicaría el

desvanecimiento de su concepción positivista tradicional y la instauración de una nueva que posibilita la existencia de las innovaciones que introduce el *soft law* mencionadas con anterioridad.

### **1.2.1. Las principales tesis del positivismo jurídico**

La cultura jurídica dominante ha sido normativista y positivista (Aguiló Regla, 2014). Normativista porque ha considerado que el Derecho es un ente cognoscible a través de las normas en que alcanza la objetividad. Es positivista por dos tesis, la primera sobre la separación entre el Derecho y la moral (entre normas jurídicas y normas morales), no importa que la norma jurídica no sea considerada justa, sigue siendo válida; y la segunda sobre las fuentes sociales del Derecho, “si el Derecho no es natural, sino producto de los seres humanos, entonces, ¿cómo distinguir una norma jurídica de una norma social?

El positivismo plantea la respuesta a través del “formalismo”: el Derecho se distingue por criterios formales de validez dados en el propio ordenamiento jurídico que, generalmente, consisten en los procedimientos pactados para la creación del Derecho: “el origen de las normas permite determinar (aislar) el conjunto de normas jurídicas. El órgano del que proceden las normas y el procedimiento seguido para su dictado son los criterios centrales de validez jurídica en el sentido de validez constitutiva o de pertenencia de una norma al conjunto de normas que es el Derecho” (Aguiló Regla, 2014, pág. 156).

### **1.2.2. Las principales tesis del constructivismo jurídico post-positivista**

Desde el campo del Derecho, la propuesta epistemológica que ha ido desarrollándose de manera antagónica a la visión positivista ha sido la del constructivismo jurídico post-positivista, cuyo punto de partida es la concepción del Derecho como un “conjunto de prácticas sociales, de carácter cognoscitivo, interpretativo, argumentativo, etc., en vez de un conjunto de objetos; estos últimos son siempre resultados contingentes del trabajo desde las prácticas. La idea de <<práctica>> es, en definitiva, lógicamente anterior a la de <<objeto>>” (Villa, 1999, pág. 296). Vittorio Villa (1999, pág. 296) afirma que “el Derecho existe en cuanto

que usado socialmente por los miembros de una comunidad [...] como criterio-guía de los comportamientos”.

Según el constructivismo jurídico post-positivista, concebir al Derecho como práctica social requiere una visión dinámica de las normas jurídicas y su significado, el cual variaría en función de los entendimientos intersubjetivos que operan durante la actividad interpretativa indispensable para su aplicación. El significado ya no sería algo preexistente y contenido en las normas jurídicas que debería ser descubierto, sino algo construido y atribuido por medio de la actividad interpretativa (Villa, 1999; Lifante Vidal, 2008-2009; Aguiló Regla, 2004). Como sostiene Isabel Lifante en su propuesta sobre la relevancia de la interpretación jurídica en el marco de la concepción dworkiniana del Derecho como práctica social, “toda actividad interpretativa es siempre una actividad argumentativa” (Lifante Vidal, 2008-2009). Por ello, desde el planteamiento del constructivismo jurídico post-positivista, la argumentación es la columna vertebral del Derecho e inclusive, es pertinente y necesario comprender al Derecho como argumentación (Atienza, 2015; Aguiló Regla, 2004).

Que el Derecho se conciba como argumentación supone que el “método jurídico” (la forma en que se lleva a cabo la práctica jurídica) consiste fundamentalmente en dar razones que justifiquen la aplicación del Derecho. Según Aguiló Regla (2014), la argumentación tendría una dimensión individual, consistente en la indagación de fundamentos de una postura; y la dimensión social consiste en defender esa postura en un diálogo con los demás. Pero ambas dimensiones se insertan en una forma de relación intersubjetiva entre actores que pueden asumir una actitud crítica orientada a la búsqueda de la verdad o una actitud estratégica orientada al fin de la victoria (Aguiló Regla, 2014, págs. 164-166). El anterior planteamiento del constructivismo jurídico caracterizado en términos de la acción comunicativa habermasiana permite enlazar el constructivismo desarrollado como epistemología en el campo del Derecho y el constructivismo de las Relaciones Internacionales en los términos de Christian Reus-Smit, planteados en el último apartado de este trabajo. A continuación, se profundiza este vínculo entre disciplinas.

### **1.2.3. Derecho como práctica argumentativa: entre lo jurídico y las Relaciones Internacionales**

Friedrich Kratochwil, uno de los precursores del constructivismo en RRII, se dedicó a caracterizar una concepción del Derecho en términos del razonamiento práctico, el lenguaje y la comunicación, que fuera más armónica con las premisas constructivistas de los internacionalistas. En su libro *Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (1989), Kratochwil desarrolló su crítica hacia la literatura sobre regímenes internacionales por su concepción problemática del derecho internacional, afirmando que era necesaria una nueva elaborada a partir de una epistemología acorde con la ontología constructivista. Para Kratochwil, el Derecho es una rama particular de la razón práctica que puede ser concebida como un sistema particular de acción comunicativa (1989; Autumn, 1984). Además, lo jurídico sólo puede existir como una práctica integrada en lo que Adler (2005) llamaba ‘una comunidad de prácticas’ (Kessler & Kratochwil, 2013).

Según Kratochwil, el Derecho crea obligaciones para los actores sujetos a él, pero no todas las normas jurídicas se caracterizan por la sanción o pueden ser aplicadas por medio del razonamiento deductivo basado en silogismos (propio de la actividad interpretativa como “descubridora” de significado a través de métodos “científicos” de interpretación objetiva de textos de la que hablaba el positivismo normativista) (Kratochwil, 1989, pág. 186). El Derecho no puede ser reducido a textos escritos, sino que debe ser concebido a partir de la práctica jurídica consistente en la aplicación de las normas y que, esta práctica, es fundamentalmente de naturaleza argumentativa toda vez que consiste en ofrecer razones que defiendan una propuesta específica sobre la manera de entender y aplicar el Derecho en uno u otro sentido. La forma en que se distinguirían las normas jurídicas de las sociales sería principalmente el tipo de razonamiento legal distintivo, no los criterios de validez formal (Kratochwil, 1989).

Respecto a este último punto, “los derechos humanos se han convertido en una poderosa fuente para la argumentación jurídica” que podría estar relacionada con el cambio epistemológico en la concepción del derecho internacional (Kessler & Kratochwil, 2013)

(pág. 166). Kessler y Kratochwil (2013) señalan que ha habido una transformación normativa de la idea del “Estado territorial” -y por tanto, del concepto de soberanía, tal como se planteó anteriormente- que servía en la modernidad como último recurso de legitimidad para el Derecho y que, en cambio, ahora se invoca de manera cada vez más recurrente el “expertise” y la aceptación *ex post* para dar legitimidad a la práctica legal.

Lo anterior podría explicar el incremento en el uso del *soft law* por parte de OOII que crean normas jurídicas internacionales sobre derechos humanos, mismas que, posteriormente, son asumidas por los Estados. Esto significaría un movimiento conceptual del DIP en el sentido del traslado de sus criterios de validez formal (voluntad soberana expresada formalmente sólo a través de tratados) a unos de validez sustantiva (legitimidad de la norma de *soft law* y del o los autores de la misma).

### **Conclusiones del capítulo**

Las reflexiones desarrolladas en el presente capítulo proveen el marco que permite justificar la adopción de una perspectiva constructivista para llevar a cabo la presente investigación. Esa teoría es la única que concede un valor preponderante a las normas sociales, entre ellas las jurídicas, en el proceso de influencia constitutiva de las identidades e intereses de los Estados y, por tanto, en la definición de su comportamiento frente a otros Estados y frente a las normas del Derecho Internacional. El constructivismo permite comprender cómo los Estados y otros actores como las OOII se encuentran insertos en una estructura normativa que moldea su identidad colectiva y su comportamiento, pero que, a su vez, es moldeada por los actores que participan en ella. Esta teoría permite comprender y explicar los factores que inciden en la conducta del Estado mexicano frente a una norma en particular -la Declaración de Principios de Libertad de Expresión- y el papel que en ello juega la OEA y la ONU a través de sus órganos especializados.

Además, compaginar la teoría constructivista de RRII con una epistemología constructivista del Derecho, permite concebir al Derecho Internacional no desde criterios formales de validez asociados con el principio contractual de la voluntad de los Estados que

propone la postura positivista, sino desde la concepción constructivista del Derecho como argumentación y como práctica jurídica que refiere a criterios sustantivos de legitimidad. Esto último facilita entender el hecho de que un órgano especializado de la OEA, como la CIDH, cree un instrumento que se integra al marco jurídico internacional, es decir, la consideración de que esa institución, y no sólo los Estados, participe en la creación del Derecho Internacional. Siendo así, la norma de *soft law* adquiere legitimidad como instrumento jurídico que debe ser cumplido y ello permitiría explicar por qué el Estado mexicano realizaría acciones tendientes a cumplir con lo prescrito en la Declaración de Principios.

## **CAPÍTULO 2: MECANISMOS DE INFLUENCIA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES EN LA CONDUCTA DE LOS ESTADOS**

### **Introducción**

En este capítulo se presentan las explicaciones elaboradas previamente por otras investigaciones sobre los factores y mecanismos que inciden en el cumplimiento de los Estados de las normas internacionales. Como podrá observarse, la explicación y los hallazgos generados por estas investigaciones varían en función de la postura teórica que asumen, sea realista, liberal o constructivista. Para efectos de la revisión de esta literatura, en este apartado englobaré los hallazgos de las investigaciones que asumen las perspectivas teóricas realista y liberal bajo la denominación de “racionalistas”, pues comparten una concepción ontológica de la realidad internacional en términos materialistas e individualistas que se contraponen con la ontología social y estructural del constructivismo.

El propósito de este apartado es el de analizar críticamente los hallazgos a los que se ha llegado en esas investigaciones previas sobre la conducta de los Estados frente a las normas internacionales, con el fin de distinguir en qué punto de la discusión teórica se ubica este trabajo y cómo los planteamientos teóricos y metodológicos de los que parte pueden abonar a ese diálogo. Dicho de otra manera, la revisión de la literatura permite identificar en qué punto se sitúan los aportes de esta investigación y cómo contribuye el presente trabajo a enriquecerla.

### **2.1. Mecanismos y factores de influencia**

Desde distintas disciplinas, tales como Relaciones Internacionales, el Derecho o la Ciencia Política, se han realizado investigaciones tendientes a explicar el cumplimiento estatal de normas internacionales en general y de aquellas específicas sobre derechos humanos (Chayes & Chayes, 1993; Arend, 1998; Bradford, 2004; Keohane, 1992; Raustiala & Slaughter, 2002; Mushkat, 2009; Mitchell, 1996; Dai, 2005). Sin embargo, las teorías del cumplimiento originadas por esos estudios se han concentrado en describir los procesos y mecanismos de influencia de distintos actores (OOII, RTD, sujetos comerciales, otros Estados) en la conducta

de los Estados frente a documentos jurídicos de carácter vinculante, como los tratados o las sentencias de tribunales internacionales, poniendo un menor énfasis en revisar si el hecho de que la norma bajo análisis esté contenida en instrumentos propios del *soft law* tiene alguna relevancia en la explicación del porqué los Estados deciden cumplir o no con las normas del derecho internacional.

Eso es importante porque, a pesar de que desde la perspectiva legal las normas de *soft law* no son de cumplimiento obligatorio, hay casos en que los Estados cumplen con sus prescripciones; y a la inversa, normas vinculantes (de *hard law*) que no son siempre cumplidas. De ahí que, para entender y explicar los factores que influyen en las dinámicas de comportamiento de los Estados frente a las normas del derecho internacional, hay que acudir necesariamente tanto a las teorías de RRII como a aquellas propias del Derecho, y no únicamente a una de las dos disciplinas.

Aunque el objeto de estudio de estos trabajos es el derecho internacional, la gran mayoría de ellos ha hecho uso del marco de análisis ofrecido por las Relaciones Internacionales a partir de sus principales escuelas de pensamiento y han generado alternativas antagónicas acordes a cada una de sus teorías. La primera engloba las explicaciones racionalistas, que en mayor o menor grado comparten una dosis de escepticismo sobre la utilidad del derecho internacional y de sus instituciones para efectivamente controlar la conducta de los Estados, ponen el énfasis en los factores materiales que constituyen al orden internacional, la coerción, los incentivos para la acción y la elección estratégica con base en la maximización de utilidades o cálculos de costo-beneficio. La segunda agrupa las explicaciones constructivistas, que se muestran más benevolentes respecto a la efectividad del derecho internacional por la legitimidad de las normas que lo componen, conciben el orden internacional como una estructura inmaterial en la que se dan procesos de interacción entre distintos agentes -no solo Estados- que con sus prácticas modifican las normas que componen a la estructura y ésta, a su vez, influye en sus identidades e intereses, por lo que el aprendizaje social y la socialización son mecanismos prioritarios en el cumplimiento de las normas internacionales.

Investigaciones más específicas han desarrollado estas explicaciones en el terreno del cumplimiento de normas internacionales sobre derechos humanos, sus condiciones y mecanismos de influencia en la política de los Estados -si acaso la tienen, afirman los racionalistas- (Goodman & Jinks, 2008, 2004; Koh, 1999, 2005; Finnemore, 1993; Finnemore & Sikkink, 1998; Hillebrecht, 2012; Risse & Sikkink, 1999; Risse, Ropp, & Sikkink, 2013; Checkel, 1997, 1999, 2001; Wright, 2008; Wright-Smith, 2009; Mushkat, 2009; Simmons, 2009; Hathaway, 2003; Schwarz, 2004; Posner, 2012; Moore, 2003; Goodliffe & Hawkins, 2004; Mwanza, 2003). Los autores de estos estudios construyen sus propuestas desde las perspectivas teóricas de RRII mencionadas anteriormente, pero, además, toman en cuenta las características que distinguen a las normas internacionales sobre derechos humanos de aquellas propias del derecho internacional público, mismas que podrían alterar considerablemente las explicaciones generales (Simmons, 2009).

Entre algunas de esas características se encuentran, por ejemplo, el hecho de que el objeto de la norma no sea principalmente el conjunto de las relaciones existentes entre Estados, sino aquellas dadas entre estos y las personas sometidas a su jurisdicción y que, por tanto, los actores interesados en su cumplimiento se amplían a los sectores sociales del ámbito doméstico (Simmons, 2009); o que la fuerza normativa del derecho internacional público se origina en el consentimiento de los Estados de someterse voluntariamente a la norma en cuestión, mientras que la del derecho internacional de los derechos humanos, además, encuentra justificación en la idea de la dignidad humana (Schwarz, 2004; Bradford, 2004; Mitchell, 1996; Simmons, 2009).

Esta literatura especializada está conformada por una amplia gama de posicionamientos que van desde aquellos constructivistas que afirman la absoluta efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, hasta los racionalistas más radicales que lo consideran totalmente inútil para reconducir el comportamiento de los Estados frente a los derechos humanos. En medio algunos autores proponen una convergencia de mecanismos, los cuales oscilan entre las tendencias liberales y constructivistas. En el primer grupo, los autores constructivistas señalan que los cambios de trayectoria de la conducta de los Estados hacia una más consistente con la norma

internacional, se deben a que estos hacen nuevas elecciones una vez que sus intereses se han reconfigurado junto con su identidad, como resultado de su socialización en la norma en cuestión, misma que es promovida por los distintos actores que cada teoría propone (Goodman & Jinks, 2004, 2008; Finnemore & Sikkink, 1998; Finnemore, 1993; Risse & Sikkink, 1999; Risse, Ropp, & Sikkink, 2013; Wright, 2008; Wright-Smith, 2009; Hillebrecht, 2012; Checkel, 1997, 1999, 2001).

Así, los Estados finalmente cumplen con las prescripciones de la norma porque la consideran legítima. Entre los mecanismos causales del cumplimiento que destacan estos estudios están la persuasión y/o interacción argumentativa, el aprendizaje social, la aculturación, la movilización legal de grupos activistas, las estrategias de presión basadas en el avergonzamiento, entre otros. Dichos mecanismos son operados por las prácticas de actores como las organizaciones internacionales, las redes transnacionales de defensa, las ONG's nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, los tribunales domésticos o los grupos políticos de élite.

En contraste, los autores racionalistas son aún más escépticos ante el DIDH de lo que eran frente al DIP (Hathaway O. , 2003; Posner, 2012; Hafner-Burton, 2005; Goldsmith & Posner, 2006; Schwarz, 2004; Moore, 2003; Downs, Rocke, & Barsoom, 1996). Para ellos, el poder material y los intereses de los Estados son los factores que determinan su comportamiento. Afirman que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen casi nula relevancia sobre las prácticas estatales por dos razones: 1) porque no existen mecanismos legales de cumplimiento obligatorio *-enforcement-*, ni de auto restricción estratégica, ni de coerción mediante el castigo institucionalizado (Hathaway O. , 2003); y 2) porque para la comunidad internacional hacer que los infractores cumplan imponiéndoles castigos en el marco de sus relaciones directas, políticas o económicas, implica un problema de acción colectiva, pues ningún otro Estado quiere asumir los costos de la coerción porque ello no le representa beneficio directo para sus propios intereses e inclusive podría acarrearle impactos negativos (Simmons, 2009).

Los racionalistas explican que, si se da el cumplimiento aun en ausencia de mecanismos coercitivos, no se debe atribuir carácter efectivo al tratado internacional, sino

que se trata de una mera coincidencia entre los intereses del Estado y las exigencias de comportamiento planteados en la norma (Goldsmith & Posner, 2006). Su escepticismo sobre la efectividad del DIDH es tal que afirman que los Estados cumplen porque no les resulta difícil, no contraría sus intereses y que, además, son prácticas que realizarían aún en ausencia del tratado internacional en cuestión (Downs, Rocke, & Barsoom, 1996). Sugieren que la única forma viable de transformar un comportamiento irregular en uno respetuoso de los derechos humanos es a través de *hard mechanisms*, por ejemplo, la inclusión de cláusulas de derechos humanos en los Acuerdos Comerciales Preferenciales que supediten el acceso o permanencia del Estado dentro del acuerdo, al respeto de determinado derecho (Hafner-Burton, 2005).

De acuerdo con este planteamiento, comprometer los beneficios materiales de la integración al respeto de los derechos humanos, es una forma de crear un mecanismo de auto *enforcement* ligado a las dinámicas del mercado, que asegura que los Estados se auto restrinjan debido al costo material que les acarrearía actuar en sentido contrario. Dicen los racionalistas que hay que elevar el costo de violar los derechos humanos para que el beneficio obtenido mediante la represión sea menor a los costos generados por incumplirlos (Hathaway O. , 2003). Hay autores más flexibles que señalan que el cumplimiento de los tratados no depende de los regímenes internacionales ni de las relaciones entre Estados dadas en la esfera internacional, sino que está determinado por las dinámicas políticas domésticas que operan bajo una lógica de teoría de juegos, lo cual da continuidad al argumento racionalista de que el cumplimiento se da sólo en ausencia de conflicto con los intereses nacionales y de que, en el contexto de la anarquía internacional, el derecho internacional se muestra inútil o meramente simbólico (Dai, 2005).

## **2.2. Positivism jurídico en los mecanismos de influencia**

Las investigaciones constructivistas se han dedicado a analizar la conducta estatal frente a tratados y sentencias, ignorando que el Derecho Internacional se integra por otros instrumentos que también contribuyen en la definición de las normas internacionales cuyo cumplimiento intentan comprender. Ello puede deberse a la adopción no deliberada de una

tradición positivista del Derecho que lo concibe como un sistema de reglas acordadas mediante procedimientos formales de validez y expresadas en textos jurídicos de cumplimiento obligatorio.

La explicación del párrafo anterior no sería descabellada si se toman en cuenta las coincidencias entre los postulados del paradigma realista de Relaciones Internacionales – el cual niega la relevancia de los factores ideacionales, pues concibe al orden internacional como una realidad fija externa a los sujetos, en la que la anarquía provoca que las relaciones entre Estados sean egoístas y competitivas y que, por lo tanto, las relaciones de poder requieran de mecanismos coercitivos para controlar la conducta- (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979), y las del paradigma positivista del Derecho -cuyo representante originario más radical es Hans Kelsen, exponente de una influyente doctrina del Derecho Internacional- que concibe al Derecho, ese sistema de reglas expresadas en documentos jurídicos, como un ente autónomo de los actores que lo ejercitan, que debe estar estrictamente separado de la moral, los principios, valores y subjetividades de los actores (Kelsen, 1960, ed. 2009; Hart, 1961; Hart, 1958).

Una explicación elaborada a partir de las teorías de Relaciones Internacionales sobre el cumplimiento del Derecho Internacional, específicamente de una norma del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, requeriría compatibilizar la postura teórica adoptada -el constructivismo- con la perspectiva teórica del Derecho que ofrezca una epistemología más adecuada a los elementos de los internacionalistas. En este caso, lo más idóneo sería elaborar una explicación desde el constructivismo social de RRII y el constructivismo jurídico en la disciplina del Derecho –la cual lo concibe como una práctica social conformada por reglas y principios; todos los actores involucrados jueces, abogados, legisladores, funcionarios e inclusive las personas titulares de derechos y obligaciones, modifican el contenido de la estructura jurídica a través de sus prácticas cotidianas en un efecto casi idéntico del proceso de mutua constitución agente-estructura del constructivismo en RRII.

Adoptar una concepción positivista del Derecho Internacional y enfocarse casi exclusivamente en el cumplimiento de tratados, puede tener implicaciones en la solidez de

las explicaciones aportadas por las investigaciones constructivistas. En primer lugar, compromete a los autores a tomar el momento de la suscripción de un tratado como punto de partida para sus estudios empíricos. De esa concepción positivista del Derecho, los internacionalistas constructivistas parecen concentrarse en analizar los procesos de interacción entre los actores a partir del “compromiso”, lo que no les permite contrastar si hay o no cambios en la conducta del Estado antes y después de la adopción formal de la regla -tratado internacional. Por ello, esos autores no descartan el supuesto racionalista de que los tratados en sí son irrelevantes para determinar la conducta de los Estados, que cumplirán siempre que se trate de prácticas fáciles de llevar a cabo que realizarían igualmente en ausencia del tratado y que, en realidad, son otros mecanismos de coerción y elección racional los que explican el cumplimiento.

En segundo lugar, enfocarse sólo en el cumplimiento de normas plasmadas en textos legales -tratados internacionales- cuya naturaleza jurídica vinculante se asocia con el cumplimiento coercitivo, podría contribuir a que las explicaciones constructivistas encuentren difícil contrarrestar el argumento racionalista de la centralidad del *enforcement* en la efectividad del Derecho Internacional y, consecuentemente, de su carácter determinante en el comportamiento de los Estados. En cambio, adoptar una concepción constructivista del Derecho -como práctica social que configura normas plasmadas no solo en reglas, sino también en principios-, permitiría considerar otros instrumentos jurídicos que componen al Derecho Internacional y que no son vinculantes en el sentido descrito con anterioridad, como los pertenecientes al *soft law*.

Desde esa perspectiva, las declaraciones de principios, por ejemplo las de libertad de expresión para periodistas en contextos de violencia adoptadas por las Relatorías Especiales de la ONU y la OEA y particularmente la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, carecerían de relevancia porque no fueron creadas mediante un acuerdo de voluntades entre Estados y, por tanto, no son de cumplimiento legalmente

obligatorio.<sup>12</sup> Sin embargo, ignorar el papel de este tipo de instrumentos podría poner en cuestión el funcionamiento de algunos mecanismos causales propuestos por la literatura constructivista o reducir el alcance de sus explicaciones. Por ejemplo, la tesis del empoderamiento legal de Beth A. Simmons (2009), quien atribuye el cumplimiento al litigio estratégico emprendido por grupos domésticos que fundamentan su estrategia jurídica en las disposiciones vinculantes del tratado internacional, es un caso concreto.

En el mismo caso se encontraría el planteamiento de Charles Epp (1998) sobre la movilización legal que impulsa “revoluciones de derechos” al interior de los Estados (Epp, 1998) y el de toda la literatura que elabora mecanismos causales consistentes en el litigio o judicialización doméstica de los tratados internacionales. Estos planteamientos con su énfasis en mecanismos que explican el cumplimiento de instrumentos vinculantes serían poco útiles para explicar el cumplimiento que hacen los Estados de las prescripciones contenidas en instrumentos internacionales de *soft law*.

### **Conclusiones del capítulo**

Como puede observarse en este capítulo, son escasos los trabajos sobre el cumplimiento de normas contenidas en instrumentos de *soft law* elaborados desde esta perspectiva multidisciplinaria y específicamente constructivista (Del Toro Huerta, 2006). Los análisis existentes elaboran supuestos y consideraciones teórico-metodológicas para una investigación basada en los estudios de caso (Shelton, 1997), y probablemente la investigación más completa al respecto sea la realizada por la *American Society of International Law*, aunque sus explicaciones parecen inspiradas en las teorías racionalistas del cumplimiento (Shelton, 1999). En ese rubro se abonará en el resto de esta obra.

Una de las necesidades teórico-metodológicas que las investigaciones sobre el cumplimiento de normas internacionales elaboradas previamente dejan de atender, es la del cuestionamiento sobre el cumplimiento de normas de *soft law* y las implicaciones que su

---

<sup>12</sup> Desde la concepción positivista jurídica, una obligación siempre entraña la existencia de un medio para hacerla efectiva y una sanción en caso de incumplimiento. Elementos presentes en la concepción racionalista - RRII- del derecho internacional, centrada fuertemente en los mecanismos de coerción.

naturaleza jurídica no vinculante pueden tener en la comprensión del fenómeno del cumplimiento del Derecho Internacional por parte de los Estados. Aunque los hallazgos y las explicaciones de estas investigaciones varían en función de la postura teórica adoptada, el constructivismo, el liberalismo y el realismo (estas últimas englobadas en la categoría de teorías racionalistas), todas tienen en común la adopción de una epistemología positivista del Derecho. Esto implica que el alcance que tienen se reduzca debido a que no logran explicar fenómenos dentro del Derecho Internacional como el de la práctica de creación, uso y cumplimiento del *soft law*. Es en ese rubro precisamente en donde la presente investigación se plantea como objetivo generar explicaciones en torno a los factores que inciden en que los Estados cumplan con el *soft law* como una categoría específica del Derecho Internacional.

## **CAPÍTULO 3: LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA IDEA DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL**

### **Introducción**

El presente capítulo tiene como propósito describir las características de la estructura social en la que se inserta el caso que se estudia: el cumplimiento del Estado mexicano de una norma internacional de *soft law* propia del sistema interamericano de derechos humanos a partir de la influencia de las OOH. Dicha estructura tiene un alcance hemisférico, permea las interacciones entre todos los actores del continente americano y se configura a partir de determinadas normas, ideas y valores que dan forma a una identidad colectiva específica con la que se identifican los Estados miembro de la OEA. Esta estructura social vigente en el continente americano ha sido descrita en trabajos anteriores a partir del término de la “Idea del Hemisferio Occidental”, que refiere a una identidad colectiva hemisférica caracterizada por un concepto amplio de soberanía sostenido en una dualidad valorativa: el de gobierno democrático y derechos humanos como forma y fin de los Estados; y el de no intervención y autodeterminación, como regla de convivencia pacífica entre los Estados. En este apartado se describirá cómo la Declaración de Principios es una norma de índole jurídico que refleja uno de los valores propios de la estructura social a la que pertenece -la libertad de expresión y de prensa libre- y que actúa como un factor interviniente en el proceso de influencia que tienen la OEA y la ONU a través de sus organismos especializados en derechos humanos sobre el comportamiento del Estado.

### **3.1. La Idea del Hemisferio Occidental (IHO)**

La fundación de la OEA en 1948 fue resultado de una práctica estatal sostenida durante décadas de conferencias hemisféricas en las que los gobiernos americanos crearon alianzas políticas y económicas en el continente que, entre otras cosas, marcaron una diferencia identitaria entre la región americana y la europea, esta última que representaba el “viejo mundo” del cual se desvinculaban. Así, el continente americano se constituyó como subsistema autónomo de intereses separado de la política mundial (Santa Cruz, 2011). El contexto en el que se dio este proceso histórico ha sido asociado con la IHO, que hace

referencia a una cultura política con rasgos concretos que impregnaron a las instituciones del continente.

De acuerdo con Arturo Santa Cruz (2011), la IHO como estructura constitucional produce y reproduce valores fundamentales y el orden social entre los Estados del hemisferio, lo que ha posibilitado el surgimiento de una idea distintiva de soberanía caracterizada por cuatro principios: el de no intervención en los asuntos domésticos, el de autodeterminación, el del gobierno democrático representativo y de los derechos humanos. En su libro “Observación Internacional de Elecciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental” (2011), este autor explica cómo los principios incorporados en la IHO entraron en tensión durante los procesos de argumentación de los Estados suscitados en las Conferencias Internacionales Americanas. Por una parte, el principio de no intervención y la autodeterminación se volvió determinante para contener el intervencionismo característico de Estados Unidos (EEUU) en la segunda mitad del siglo XX; por otra, la filosofía del republicanismo vigente desde el siglo XIX, cobró fuerza en el contexto de las dictaduras latinoamericanas, por lo que la democracia representativa y los derechos humanos se convertían en un propósito moral legítimo que cuestionaba la aplicación estricta del principio de no intervención:

“Si declaramos en términos absolutos que la intervención no es posible bajo ninguna circunstancia, estaremos sancionando todos los actos inhumanos cometidos dentro de determinadas fronteras” (Representante cubano en la Sexta Conferencia Internacional Americana sobre Funcionarios Diplomáticos celebrada en La Habana, Cuba en 1928 citada en Santa Cruz, 2011, pág. 62).

“...el respeto más puro del principio de no intervención de un Estado en los asuntos de otro [...] no protege ilimitadamente contra la violación notoria y repetida de los derechos elementales del hombre por alguna república” (Alberto Rodríguez Larreta, Ministro uruguayo de Asuntos Exteriores, en una nota diplomática en 1945, citado en Santa Cruz, 2011, pág. 62).

Así, se abrió paso a una concepción amplia de soberanía que se distinguiría por considerar que la regla general de no intervención encontraba una condición excepcional en la democracia representativa y los derechos humanos. En ese sentido, la libertad de

expresión y de prensa fueron valores prioritarios que se integraron a la IHO como condiciones indispensables para que los gobiernos de los países pudieran vivir en democracia.

Para los fines de esta investigación, se incorpora esa concepción de soberanía caracterizada por la IHO con la intención de comprender la estructura normativa en la que se insertó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión como norma jurídica de *soft law* y las prácticas de los actores alrededor de ella. La ubicación de la norma dentro de la estructura a la que pertenece es necesaria para entender el proceso de mutua constitución agente-estructura y explicar el comportamiento de los actores sujetos de análisis en esta investigación a partir de los rasgos de identidad colectiva que moldearían sus intereses y, por tanto, sus acciones.

### **3.2. Relación intrínseca entre libertad de expresión y democracia representativa**

El valor de la democracia representativa como forma legítima de gobierno ha sido fundamental en la composición y práctica de la OEA y ha permeado su marco jurídico desde su fundación, tanto que fue incluido en su Carta constitutiva de 1948, y ha sido respetado y fortalecido en sus reformas posteriores de 1967, 1985, 1992 y 1993. Actualmente, se contempla como uno de los propósitos de la organización: “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (artículo 2, inciso b de la Carta) y es tan relevante en la cultura política del hemisferio que los Estados miembro incluso acordaron un mecanismo de votación para suspender la participación de un gobierno cuya democracia haya sido subvertida, así como para emprender gestiones diplomáticas encaminadas a su restablecimiento (artículo 9 de la Carta de la OEA).

La libertad de expresión y de prensa son valores íntimamente relacionados con la democracia representativa, por lo que adquieren un carácter normativo fundamental sobre la práctica de los Estados americanos. Estos valores son medios indispensables para la vida democrática de un país porque a través de ellos se desarrolla la deliberación pública, se facilita la participación política de las personas en la toma de decisiones y se ejercen los

derechos políticos a votar y ser votado. Más aún, algunas dimensiones del ejercicio de la libertad de expresión adquieren una relevancia crucial, por ejemplo, el contexto de la labor periodística materia de esta investigación, pues los medios de comunicación son una vía y fuente accesible para la circulación de las ideas e informaciones indispensables de la actividad política.

Todo lo anterior, asegura en gran medida la representatividad democrática de un gobierno en los términos planteados por la Carta de la OEA y el resto de su normativa jurídica. Siguiendo esa línea de ideas, algunas acciones adoptadas por la OEA o por sus órganos especializados cobran mayor sentido y explicación a partir de entender cómo la libertad de expresión, en especial la ejercida profesionalmente por los trabajadores de la comunicación, se constituye como un valor con carácter normativo, propio de la estructura de la IHO en el marco de la cual se desarrollan las prácticas de los actores involucrados en este trabajo.

Una de esas prácticas fue la instauración en 1997 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión por aprobación de la Comisión Interamericana. La trascendencia de la libertad de expresión sobre uno de los valores característicos de la identidad colectiva americana (la democracia) explicaría que la RELE haya sido diseñada como una oficina permanente e independiente, que actúa dentro del marco institucional y con el apoyo de la CIDH, pero que, a diferencia del resto de relatorías temáticas, a ésta se le haya concedido autonomía presupuestaria y política. Más aún, la reacción inmediata de los Estados miembros de la OEA frente a la creación de la RELE fue la de un respaldo unánime y oficial (RELE, CIDH, 2017). Esto se hizo patente en uno de los foros históricamente más relevantes para la política interamericana, la Cumbre de las Américas. En la Segunda Cumbre realizada en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el papel fundamental que tiene el derecho a la libertad de pensamiento y expresión y celebraron la creación de la RELE a tal punto que lo plasmaron tanto en la Declaración -instrumento normativo- como en el Programa de Acción -instrumento operativo- resultantes de lo acordado durante sus diálogos:

“Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [para la defensa de los derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de Estados Americanos” (Declaración de Santiago, OEA, Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago, 1998).

Además, los Estados asumieron unilateralmente en su Plan de Acción (1998) el deber de: “Fortalecer el ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia, incluyendo el derecho fundamental a la libertad de expresión, información y de pensamiento, mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”.

Meses después de la Cumbre de Santiago, la Asamblea General de la OEA, durante su 28° período de sesiones, dictó la Resolución 1550 (XXVIII-O/98) en la que solicitó al Consejo Permanente que realizara un Informe sobre Atentados contra la Libertad de Prensa y Crímenes contra Periodistas y que estudiara la pertinencia de elaborar una Declaración Interamericana sobre la Libertad de Expresión. En 1999, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente elaboró el proyecto de la Declaración Interamericana y la presentó junto con el mencionado Informe en materia de violencia contra periodistas (Registro CP/CAJP-1488/99) ante la Asamblea General de la OEA. En consecuencia, el 7 de junio de 1999, la Asamblea General emitió la Resolución 1609 (XXIX-O-99) en la que ordenó seguir adelante con la redacción oficial de la Declaración y presentarla en el 30° período ordinario de sesiones, sin embargo, eso no sucedió.

Casi un año después de esa resolución, en el año 2000, la Declaración de Principios fue aprobada por la Comisión Interamericana a partir del reconocimiento de la necesidad que existía de contar con un marco jurídico que regulara la protección de la libertad de expresión en el hemisferio y que incorporara las principales doctrinas reconocidas en diversos instrumentos internacionales (CIDH, Antecedentes e interpretación de la Declaración de

Principios sobre Libertad de Expresión, 2000). En su documento de Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, la Comisión afirma que:

“Su aprobación no sólo es un reconocimiento a la importancia de la protección de la libertad de expresión en las Américas, sino que además incorpora al sistema interamericano los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho. La CIDH adoptó este documento con plena conciencia de que la consolidación y desarrollo de la democracia dependen de la libertad de expresión y convencida de que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático” (CIDH, Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2000).

Desde entonces, dicha norma de *soft law* adquiriría el carácter de interpretación autorizada del artículo 13 de la CADH y se convertiría en el instrumento rector utilizado por la RELE en la metodología de evaluación y supervisión del estado de la libertad de expresión en las Américas que realiza año con año en su Informe Anual de labores. Aunque no se cuenta con mayor información al respecto, es plausible que la adopción de una Declaración en materia de libertad de expresión no se haya materializado en el seno de la Asamblea General como fue instruido el 7 de junio de 1999 en su Resolución 1609 (XXIX-O-99), en vista de que justo paralelamente el recién designado Relator Especial para la Libertad de Expresión, Santiago Cantón, se encontraba ya en proceso de preparación de la Declaración de Principios de la Comisión Interamericana. Es probable que la intención de los Estados de crear un instrumento especializado haya sido trasladada a la RELE de la CIDH que ya realizaba esfuerzos en el mismo sentido, pues su *expertise* podría ser una condición determinante por encima de las herramientas con que contaba la CAJP del Consejo Permanente. Además, porque al ser elaborada y adoptada en el seno de la Comisión, dicha norma se incorporaba al marco jurídico propio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Lo anterior es relevante en la medida en que la adopción de la Declaración de Principios significó la creación de un instrumento de *soft law* que cristalizó la concepción de

la libertad de expresión en términos jurídicos como derecho humano generador de obligaciones para los Estados y no sólo, como venía siendo desde la instauración de la OEA, un principio político que permeaba los ideales y decisiones políticas de los integrantes de dicha organización. Aquí es relevante recordar la premisa constructivista respecto de la mutua constitución entre Derecho y Política Internacionales y notar que, luego de la adopción de la Declaración, la Asamblea General de la OEA dictaría sus resoluciones en la materia tomando como base a este instrumento de *soft law* para presionar a que los Estados “cumplieran” con las recomendaciones que la Relatoría Especial de Libertad de Expresión le hacía a los Estados americanos en sus informes anuales (AG/RES. 2434 [XXXVIII-O/08] de 3 de junio de 2008; AG/RES. 2121 [XXXV-O/05] de 7 de junio de 2005; AG/RES 2057 [XXXIV-/04] de junio de 2004, entre otras).

Esta postura de la OEA y sus órganos de respeto y garantía de la libertad de expresión, particularmente la que se ejerce en el contexto del periodismo, no fue momentánea, sino que puede verse su raigambre en la cultura e identidad hemisféricas en momentos posteriores. Por ejemplo, durante la Tercera Cumbre de las Américas (2001), los Estados nuevamente incluyeron en su Plan de Acción el deber de apoyar la labor del SIDH a través de la RELE, armonizar su legislación doméstica con las obligaciones jurídicas internacionales en la materia e hicieron un énfasis especial en la libertad de expresión de periodistas, comprometiéndose a asegurar que “los periodistas y líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación” (OEA, 2001, pág. 9).

Además, otros dos documentos se produjeron a partir de esta Cumbre que expresan la práctica de la OEA en torno a la libertad de expresión y su conexión intrínseca con el gobierno democrático: la Declaración política de Quebec y, como resultado de los planteamientos en ella vertidos, seis meses después se suscribió la Carta Democrática Interamericana (2001). En la Carta los Estados asumen explícitamente la democracia representativa como forma legítima de gobierno en el hemisferio (OEA S. , 2017), reconocen que ese valor no sólo es un principio político sino también un derecho de los pueblos, y

reconocen que la libertad de expresión y de prensa, entre otros derechos, son componentes fundamentales del ejercicio democrático (artículo 4, primer párrafo).

La Asamblea General de la OEA ha continuado ratificando el vínculo indisoluble entre democracia y libertad de expresión, especialmente indicando el papel crucial de los medios de comunicación en la circulación de información pública y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (Resolución 2679 - XLI-O/11). Más importante aún, la Declaración de Principios se ha convertido en uno de los instrumentos básicos a utilizar en sus resoluciones. Por su relevancia, este órgano ha dedicado al menos tres resoluciones al posicionamiento del “Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de los medios de comunicación” (Resoluciones 2121, XXXV-O/05; 2287 (XXXVII-O/07); 2434 (XXXVIII-O/08), en las que ha instado a los Estados a asegurar el respeto de la libertad de expresión de los medios de comunicación y ha reafirmado que:

“...los medios de comunicación libres e independientes son fundamentales para la democracia, para la promoción del pluralismo, la tolerancia y la libertad de pensamiento y expresión, y para la facilitación de un diálogo y un debate libre y abierto entre todos los sectores de la sociedad, sin discriminación...” y ha invitado a los Estados a que “adopten todas las medidas para evitar violaciones a la libertad de expresión y creen condiciones necesarias para ese propósito, incluso armonizando su legislación con las obligaciones internacionales” (Resoluciones 2121, XXXV-O/05; 2287 (XXXVII-O/07); 2434 (XXXVIII-O/08).

Esta idea de democracia vinculada con la libertad de expresión y el periodismo alcanzó una importante fuerza normativa de la conducta y prácticas de los Estados que, desde 1948, habían expresado en la Carta constitutiva de la OEA el binomio “democracia representativa y derechos – no intervención y autodeterminación” como el rector de su organización internacional. La concepción amplia de soberanía, sostenida en estos dos pilares, articuló el orden interamericano y permite explicar el proceso de mutua constitución en el que la dinámica de la política internacional, influida por esas normas sociales - democracia, libertad de expresión y DDHH-, fue paulatinamente moldeando el contenido del

Derecho Internacional vigente en el hemisferio hasta culminar con la adopción de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión como el instrumento jurídico interamericano de *soft law* más especializado e integral en la materia. Por tratarse de un valor altamente impregnado en la identidad interamericana y su estructura normativa, así como por el amplio consenso sobre sus prescripciones en materia de libertad de expresión y de prensa, este instrumento adquirió una fuerte legitimidad que podría explicar en gran medida el comportamiento del Estado.

### **3.2. La Declaración de Principios de la CIDH sobre Libertad de Expresión**

La Declaración de Principios es un instrumento de carácter jurídico no vinculante -*soft law*- y es el único en el sistema interamericano que concentra los estándares de respeto, protección y garantía de la libertad de expresión en diferentes situaciones y para diferentes sujetos titulares. Si bien, la libertad de expresión está incluida en el catálogo de derechos reconocidos en la Convención Americana, la disposición ahí contenida es amplia y general. La Declaración de Principios funge no sólo como un instrumento que interpreta el artículo 13 de la CADH, sino que en sí misma desarrolla dimensiones del derecho en cuestión y prescribe deberes y obligaciones para los Estados miembro de la OEA.<sup>13</sup>

La Declaración reconoce que la libertad de expresión no es sólo un derecho sino también un principio necesario para la existencia de una sociedad democrática y reafirma la idea de que “el derecho y respeto de la libertad de expresión se erige como instrumento que permite el intercambio libre de ideas y funciona como ente fortalecedor de los procesos democráticos, a la vez que otorga a la ciudadanía una herramienta básica de participación” (CIDH, 2000). Por otro lado, la Declaración hace referencia a diferentes dimensiones de la libertad de expresión que corresponden generalmente a periodistas -aunque no de manera exclusiva-. Específicamente respecto de las obligaciones que tienen los Estados americanos

---

<sup>13</sup> Existen otros instrumentos que también cumplen la función de “interpretar” el artículo 13 CADH, como la jurisprudencia de la Corte IDH o las determinaciones e informes de la CIDH en la tramitación de peticiones individuales, sin embargo, como afirmé, la Declaración cumple un rol distinto mucho más amplio, que, aunque incluye el de interpretar el artículo 13 CADH, ella misma determina las conductas que son esperadas y debidas por parte de los Estados frente a la libertad de expresión.

frente a la garantía de la libertad de expresión de periodistas en contextos de violencia, el principio 9 señala que:

“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” (Principio 9).

Según lo indicado por la CIDH en el Documento de Antecedentes e Interpretación de la Declaración, los actos de violencia contra periodistas tienen un triple efecto: vulneran el derecho de periodistas víctimas a expresarse y difundir sus ideas e informaciones; tienen efectos de intimidación y autocensura en sus pares, y además, violan el derecho de las personas y las sociedades a buscar y recibir la información e ideas que esas víctimas compartirían (CIDH, 2000). De la Declaración, el Documento de Antecedentes e Interpretación, así como de la interpretación extensiva que ha hecho la RELE en sus informes anuales, los Estados tienen tres ejes de obligaciones frente a la violencia contra periodistas que llaman las “3 P’s”. La primera “P” es la Prevención, la cual consiste en cinco conductas específicas: 1) el deber de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia y no los exponga a un mayor riesgo, reconozca la legitimidad y valor del periodismo crítico, condene enérgicamente la violencia en su contra e inste a las autoridades a actuar con la debida diligencia en la investigación de los hechos de violencia; 2) la capacitación de fuerzas de seguridad y diseño de guías de conducta sobre el respeto a la libertad de expresión; 3) el respeto del derecho de periodistas a la reserva de sus fuentes de información; 4) incluir en las leyes penales una categoría de delitos específicos cometidos en represalia por el ejercicio de la libertad de expresión; y 5) generar estadísticas sobre la violencia para el adecuado diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia.

La segunda “P” es la Protección, la cual implica la obligación del Estado de adoptar medidas urgentes y concretas para proteger a periodistas cuya vida o integridad física esté en peligro inminente. Para ello, debe identificar el riesgo, sus características y origen, adoptar

las medidas de protección, evaluar periódicamente la evolución del riesgo, entre otras. Cuando la violencia adquiere un carácter estructural, sistemático y grave, la RELE ha recomendado a los Estados establecer programas especiales de protección a periodistas. Y finalmente, la tercera “P” es la Procuración de Justicia, la cual consiste en el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia e investigar, juzgar y sancionar a todos los autores, materiales e intelectuales, de los delitos contra comunicadores.

Para cumplir con esta obligación, los Estados deben desplegar cinco conductas: 1) Adoptar un marco jurídico institucional adecuado para distribuir responsabilidades de investigación y sanción de delitos, incluida la creación de unidades de investigación especializadas en delitos contra la libertad de expresión; 2) actuar con la debida diligencia y agotar las líneas de investigación penal vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima; 3) efectuar investigaciones en plazos razonables, sin dilaciones o entorpecimientos injustificados; 4) no adoptar leyes de amnistía con carácter general que provoquen impunidad y 5) facilitar la participación de víctimas y sus familiares en las investigaciones.

La Declaración de Principios opera, principalmente, en la revisión periódica de la situación de libertad de expresión en el hemisferio que realiza la RELE anualmente y en la cual evalúa la medida en que el comportamiento individual de los Estados es o no consistente con las prescripciones de la citada Declaración. En la defensa de casos individuales ante la Corte IDH y la CIDH parece ser menos recurrida por ONGs y activistas como fundamento legal de sus pretensiones. Sin embargo, eso no merma automáticamente la capacidad que pueda tener el instrumento para influir en el cumplimiento efectivo de normas internacionales si se considera que el SIDH está compuesto por dos pilares complementarios: el de promoción y el de protección. En el primero se encuentran las labores de difusión, estudios técnicos y de derecho comparado, asistencia en el diseño de políticas, por ejemplo, los informes anuales, temáticos y por país que elabora la CIDH y sus Relatorías Especiales; en el segundo, se incluyen los mecanismos de tramitación de casos individuales ante la Corte y la Comisión. El segundo pilar se activa una vez que precisamente se han materializado las violaciones a derechos humanos; en cambio, el primero, permite que los Estados reciban asistencia a fin

de que reorienten su comportamiento y adopten progresivamente medidas para cumplir con el Derecho Internacional. Incluso, una vez que se alcanza una sentencia respecto de un caso, el cumplimiento de esta no se da de inmediato ni como resultado únicamente de haber sido ordenado por un Tribunal internacional. Los factores y mecanismos que inciden en el cumplimiento de sentencias internacionales pueden ser variados y entre ellos, la asistencia técnica y la cooperación con base en los instrumentos de *soft law* pueden ser, nuevamente, de relevancia<sup>14</sup>.

### **Conclusiones del capítulo**

La adopción de la Declaración de Principios y el contexto histórico en el que ocurrió es muestra de la capacidad que tienen las normas de influir en el comportamiento de los actores, al ser constitutivas de sus razones para la acción y proveerles de un marco comunicativo en el que se desarrolle el debate sobre las acciones, propósitos y estrategias legítimas que deben adoptarse. Como se planteó en este apartado, la IHO, como estructura constitucional, moldeó la identidad de los Estados americanos en torno a una concepción amplia de soberanía sostenida en los principios de no intervención y democracia representativa.<sup>15</sup>

Estos principios se institucionalizaron en la Carta de la OEA y permearon las prácticas de los actores que interactuaban en dicha organización. En su rol como foro, la OEA funcionó como una estructura de prácticas articuladora de la interacción entre los Estados y su Carta constitutiva, siendo el instrumento jurídico rector de sus relaciones, sirvió como marco

---

<sup>14</sup> En su obra *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance* (2013), Risse, Ropp y Sikkink plantean que el incumplimiento no puede ser automáticamente vinculado con una falta de voluntad del Estado en cuestión, sino que su comportamiento deficiente o inconsistente con la norma internacional puede ser resultado de otros factores, como la estatalidad limitada, la falta de recursos financieros, humanos o de conocimiento técnico para cumplir, entre otros. Ahí es donde los mecanismos propios del pilar de promoción del SIDH podrían cobrar relevancia y, en ese contexto, también los instrumentos de *soft law* con los que operan. Respecto al cumplimiento de sentencias internacionales, para un abordaje más detallado sobre las variables que lo explican, véanse las obras de Courtney Hillebrecht (2011) *The Domestic Mechanisms of Compliance with International Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System*; y Beth Simmons (2009) *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics* citados en el estado del arte en este trabajo.

<sup>15</sup> La tensión entre el principio de autodeterminación y no intervención para contener el intervencionismo de EEUU en sus políticas domésticas promovido por los países latinoamericanos; y el contexto de gobiernos dictatoriales represores de los derechos humanos que orilló al reconocimiento de que la forma legítima de gobierno era la democracia representativa.

comunicativo para el desarrollo del proceso de deliberación y argumentación que desembocó en la adopción por parte de la CIDH -órgano de la OEA especializado en los derechos humanos- de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Este instrumento de *soft law* contiene prescripciones de la conducta apropiada de Estados que asumen una identidad democrática (razonamiento ideográfico) y que, por tanto, deben tener el interés y efectivamente garantizar la libertad de expresión y de prensa al interior de su jurisdicción (razonamientos deliberativo y ético).

Finalmente, la adopción de la Declaración y la práctica de los actores que asumieron, promovieron y se comprometieron con las prescripciones de esa norma, contribuyeron a modificar la concepción positivista del Derecho Internacional construida sobre una idea tradicional de soberanía en la que, por el principio de no intervención, el Derecho válido o vinculante sólo puede ser creado en procedimientos formales en que los Estados otorgan su consentimiento. La práctica de los actores involucrados en torno a la Declaración de Principios y sus prescripciones, los Estados miembro de la OEA y la RELE-CIDH, da cuenta de una nueva forma de concebir al Derecho más compatible con la inclusión del *soft law*, en la que su validez estriba en criterios sustantivos (qué tanto su contenido es legítimamente armónico con quienes somos y cómo debemos comportarnos) y no en el procedimiento y actor que lo crea.

## **CAPÍTULO 4: CONDUCTA DEL ESTADO MEXICANO Y LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

### **Introducción**

El presente capítulo tiene el objetivo de exponer el estudio de caso que ilustra cómo una norma de *soft law* impacta a través de diversas administraciones presidenciales la conducta del Estado mexicano: la de libertad de expresión de periodistas en contexto de violencia contenida en la Declaración de Principios. El capítulo también se propone describir las acciones emprendidas por los órganos especializados de la OEA y la ONU, en aras de comprobar o falsear la hipótesis de esta investigación pues ilustra un proceso histórico en el que se identifica la correlación entre las acciones de estos órganos especializados y los cambios en la trayectoria de conducta del Estado, articulados por la norma jurídica que actúa como marco de acción comunicativa entre ambas variables dependiente e independiente.

### **4.1. El gobierno presidencial de Ernesto Zedillo Ponce De León (1994-2000)**

Aunque durante el período de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994 - 2000) la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH aún no había sido adoptada y la recién instaurada RELE en 1998 había tenido apenas actividades relacionadas directamente con México, analizar lo que sucedía en torno a la libertad de expresión y periodistas en el país es relevante para esta investigación en la medida en que permite valorar qué otras variables podrían haber intervenido en la adopción de algunas incipientes medidas domésticas que idealmente favorecían el ejercicio de la libertad de expresión en el contexto periodístico.

El gobierno del presidente Zedillo significó un período previo de preparación de las condiciones institucionales, políticas, económicas y sociales indispensables para que la alternancia partidista en la presidencia de la república pudiera finalmente ocurrir luego de 71 años de gobiernos ininterrumpidamente encabezados por el PRI. Sin embargo, mucho de lo que en este período aconteció fue una consumación de acciones emprendidas desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994) y, por ello, en tanto contribuyan a entender la dinámica del período bajo estudio, en este apartado se incluye la información relevante del período anterior.

#### **4.1.1. Contexto sociopolítico**

Entre 1994 y 2000 se vivieron en México aceleradas transformaciones estructurales que significaron pasos agigantados hacia la democracia, acompañadas de un discurso gubernamental positivo y voluntarioso hacia la libertad de expresión. La reforma judicial de 1994, la reforma electoral de 1996, la concreción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la adopción de medidas indicadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1995 para el rescate financiero por la crisis del peso, entre otros eventos, cambiaron el panorama de la institucionalidad democrática y las relaciones políticas en el país. La primera de ellas fue la reforma integral del Poder Judicial de la Federación (PJF) que Ernesto Zedillo había promovido durante su campaña por la presidencia de la república y que, apenas llegó al cargo, propuso el 5 de diciembre de 1994 ante la Cámara de Diputados. Esta reforma fue aprobada por el constituyente permanente el 31 de diciembre de 1994 y modificó 27 artículos de la Constitución Política que en su conjunto perseguían los siguientes objetivos (Rodríguez Lozano, 1997):

- a) Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), no sólo como última instancia sino también como tribunal constitucional;
- b) Instalar el órgano especializado de administración y vigilancia del PJF, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF);
- c) Delimitar las atribuciones del CJF y de la SCJN para evitar cotos de poder en la Corte que pudieran obstaculizar la autonomía del poder judicial, el funcionamiento administrativo del mismo y la administración de justicia; y
- d) Establecer rigurosos procesos de selección para lograr una integración del PJF con los mejores juristas del país y establecer la profesionalización de la carrera judicial.

Considerando que hasta 1994 el PRI tenía el control del poder de la administración pública una avasallante mayoría en el Congreso de la Unión, y unas reglas de selección de integrantes y operación del poder judicial que volvían a la Corte dependiente de la política desplegada en los otros dos poderes de gobierno, la reforma judicial de 1996 fue quizá la más

importante en el siglo XX (Rodríguez Lozano, 1997, pág. 64). Ella trastocó profundamente al Estado mexicano, pues cambió las reglas del juego institucional entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial y las volvió más equilibradas al dotar de la autonomía e independencia que la SCJN requería para verdaderamente operar como un contrapeso frente a los otros dos poderes de gobierno. Así, se adecuaba el aparato institucional indispensable para la vida democrática.

De la mano de este proceso de transformación del PJF, en 1996 se modificó igualmente el marco jurídico electoral en una de las reformas que también han sido consideradas como de las más trascendentales para el sistema de la democracia electoral mexicana al despojar al poder ejecutivo de su facultad de participar en la organización de los comicios federales. Además, también se modificó sustancialmente la composición del Tribunal Electoral y se le incorporó a la estructura del PJF como órgano especializado, lo que significó la judicialización de los conflictos electorales y que un tribunal pudiera resolver, en adelante, las disputas entre partidos políticos (Córdova Vianello, S.f., págs. 668-670).

Estas reformas constitucionales se insertan en un fenómeno más amplio de reformas judiciales que tuvieron lugar en los países latinoamericanos, las cuales fueron impulsadas en las décadas de los ochenta y noventa desde el nivel internacional. Este fenómeno ha sido entendido a través de dos explicaciones. La primera de ellas supone que las condiciones democráticas y la vigencia de un Estado de Derecho eran requisitos indispensables para promover la integración económica en el continente, basada en la libre circulación de capitales, siguiendo la línea marcada por los economistas de la Escuela de Chicago como Richard Posner, Ronald Coase, Douglass North, entre otros. Estos habían desarrollado la teoría económica del Derecho.<sup>16</sup> Con base en sus propuestas, las instituciones financieras internacionales elaboraron estrategias para impulsar el desarrollo económico de los países con democracias en vías de consolidación (Finkel, 2008, págs. 21-38). Esas estrategias son

---

<sup>16</sup> Para una explicación sobre el funcionamiento del Derecho y los tribunales en la distribución de la riqueza y el papel que juegan los derechos de propiedad privada como piedra angular del sistema económico, puede consultarse la obra de Ronald Coase (1960) *The Problem of Social Cost*. Sobre la teoría económica de los derechos de propiedad, véase a Schwartz & Carbajo (1981) *Teoría económica de los derechos de propiedad*.

agrupadas en el decálogo de medidas propuesto por John Williamson (1989), mejor conocido como “Consenso de Washington” y entre ellas destaca la centralidad de los tribunales para proteger los derechos de propiedad privada. Visto el Derecho y especialmente los tribunales, como herramienta para asegurar una adecuada implementación del modelo económico neoliberal,<sup>17</sup> fortalecer los sistemas judiciales latinoamericanos, que históricamente estaban sometidos al poder dictatorial en contextos antidemocráticos, se volvió una necesidad para lograr el efectivo funcionamiento del sistema neoliberal<sup>18</sup>.

Desde una lógica racional e instrumental, propia del neoliberalismo institucional de RRH, el planteamiento anterior explicaría el porqué del comportamiento del Estado mexicano constantemente preocupado por instaurar en el país un sistema democrático en el que la libertad de expresión ocupara un lugar especial. Es decir, el Estado mexicano se comportaría positivamente frente a la libertad de expresión y de prensa, en la medida en que ello contribuyera a generar una imagen democrática del país que asegurara el éxito de sus intereses de desarrollo económico. Esa explicación encontraría respaldo en otros eventos sucedidos durante el gobierno de Zedillo que son coincidentes con los mencionados lineamientos de las instituciones internacionales, como la negociación y concreción del TLCAN o el rescate financiero del FMI a México en 1995, luego de que el peso mexicano cayera en crisis. Sin embargo, no debe perderse de vista el proceso de configuración de la estructura social y de identidad colectiva de los Estados americanos que se vivía en esa época en el seno de la OEA. En ese sentido, la segunda explicación del fenómeno de las reformas judiciales y

---

<sup>17</sup> La última medida del decálogo hace referencia a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad privada, lo cual implica establecer un marco jurídico claro que los proteja y señale con claridad las reglas de asignación de tales derechos que deben seguir los tribunales al momento de resolver los conflictos. Evitar la corrupción en su interior y asegurar la autonomía e independencia del poder judicial eran requisito indispensable para proteger los derechos de propiedad que eran pieza clave en el funcionamiento del sistema de libre mercado.

<sup>18</sup> En el año 2004, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH incluiría en su informe anual, a petición de la Asamblea General de la OEA, un apartado sobre el vínculo entre el derecho de acceso a la información y el desarrollo económico. En su informe, la RELE señaló que las leyes sobre acceso a la información y su implementación tenían efectos en el desarrollo económico de los países por tres razones: 1) la información es elemento esencial para el funcionamiento eficaz de los mercados; 2) ese derecho tiene incidencia en la economía, según los enfoques económicos desde el punto de vista de la gobernabilidad; 3) las leyes sobre ese derecho influyen indirectamente en la percepción de las empresas que brindan evaluaciones sobre el riesgo del país y la calificación soberana. En el informe, la RELE cita las propuestas de la Escuela de Chicago que permean documentos citados del Banco Mundial (ver notas al pie 365 y 366).

de otras reformas estructurales, sería que las mismas eran un paso necesario para la democracia y que, en el contexto de una América Latina dominada por gobiernos dictatoriales en distinto grado, la democracia representativa se había convertido paulatinamente en un principio fundamental constitutivo de identidad, que influía en el interés de los Estados de adoptar medidas para conseguirla.

#### **4.1.2. Situación de la libertad de expresión de periodistas y medidas adoptadas en el período presidencial de Ernesto Zedillo**

Todo lo anterior dibuja el contexto institucional resultante del proceso en que paulatinamente se abandonaban prácticas y estructuras antidemocráticas, así como los factores materiales e ideacionales que podrían haber influido en ello. Esto es relevante para analizar el comportamiento y las decisiones que en el ámbito doméstico adoptaba el gobierno mexicano frente a la libertad de expresión en general y aquella ejercida particularmente en el ámbito del periodismo, en la medida en que se moldeaba una nueva identidad del Estado mexicano sostenida en el binomio democracia-libertad de expresión.

En marzo de 1994, el mismo año en que Ernesto Zedillo tomó posesión del cargo presidencial, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) llevó a cabo una conferencia hemisférica sobre libertad de prensa en la Ciudad de México, con la presencia de dirigentes políticos, escritores, abogados constitucionalistas y académicos, en la que se emitió la Declaración de Chapultepec. Este documento contiene diez principios elementales para proporcionar un nivel de libertad de prensa indispensable para una democracia representativa. Esta Declaración fue suscrita por los Jefes de Estado de 21 países latinoamericanos y fue considerada por la RELE como una norma modelo de libertad de expresión (RELE C., 2000, pág. 58).

Desde su primera conferencia de prensa y hasta los últimos días de su gobierno, Ernesto Zedillo promovió un discurso de democracia y gobierno abierto basado en los valores de la transparencia gubernamental, la tolerancia a las ideas y la libertad de expresión

y de prensa. En ese sentido, afirmó durante la celebración del Día de la Libertad de Prensa que:

*En México, como en toda sociedad democrática, la prensa informa libremente sobre las acciones del gobierno y pondera o critica su pertinencia; en México, como en toda sociedad democrática, la prensa orienta a los ciudadanos en la formación de su opinión y en el mejor ejercicio de sus derechos; en México, como en toda sociedad democrática, el gobierno tiene la obligación de informar veraz, oportuna y suficientemente acerca de sus actos y decisiones. Por eso he iniciado nuevas formas de interacción con los medios (Zedillo Ponce de León, 1995).*

En su primer Plan Nacional de Desarrollo, Zedillo incorporó como objetivos estratégicos: defender la soberanía, dar vigencia plena al Estado de Derecho, consolidar la democracia, abrir oportunidades equitativas para todos e impulsar un crecimiento económico, vigoroso, sostenido y sustentable; y señaló que los medios de comunicación, en su gobierno, adquirirían un rol importante en la tarea de articular la identificación de los distintos sectores del país en torno a la consecución de dichos objetivos. Además, indicó que, “por encima de diferencias ideológicas o circunstanciales, la crítica, el análisis y la información, son la expresión de un derecho [la libertad de expresión] cuyo ejercicio une a toda la nación. De ahí que el Plan Nacional ratifique el compromiso del Ejecutivo Federal de respetar las libertades de expresión y de prensa” (1995).

Aunque la libertad de expresión, de prensa y de acceso a información estaba protegida constitucionalmente en los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República, no existían leyes que desarrollaran esos presupuestos generales de protección en ámbitos específicos, como el del periodismo. La postura del presidente Zedillo durante todo su sexenio fue la de evitar cualquier regulación de la libertad de expresión bajo el argumento de que ello implicaba el riesgo de generar un control gubernamental arbitrario de la información y que eso podría ser antidemocrático y contrario a los valores de la tolerancia y la pluralidad política. En ese sentido, el 7 de junio de 1995, durante su primera conferencia de prensa en Los Pinos, Ernesto Zedillo señaló que:

“...hemos escuchado en semanas recientes, como en otras épocas, acerca de la necesidad de regular la libertad de expresión. [...] desde el punto de vista del Ejecutivo entraña muchos más riesgos que posibles beneficios el pretender regular la libertad de expresión. Prefiero la tolerancia frente a ese tipo de hechos [las calumnias y ataques a la reputación] que el impulsar el que se norme algo que, desde mi punto de vista, por definición no se puede normar, que es la libertad. Una vez que empecemos a normar la libertad de expresión, quiero saber quién va a trazar la línea entre lo que es verdadera libertad de expresión, o pretender controlarla [...], que transgrede el espíritu constitucional en el Artículo 6°...” (Zedillo Ponce de León, 1995).

Aunque efectivamente la norma internacional en la materia que se consolidaba en el SIDH indicaba, como regla general, la ilegitimidad de la censura previa y otras restricciones y mecanismos legales de control de la libertad de expresión, lo cierto es que adoptar leyes ordinarias que desarrollaran el contenido de las disposiciones de los artículos 6 y 7 constitucionales era indispensable para cumplir con el deber de contar con un marco jurídico que desarrollara y protegiera el derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, en el caso concreto de la protección a periodistas en riesgo y otros individuos que se veían amenazados a causa del ejercicio de esa libertad. Sin embargo, a pesar de los ataques contra la integridad física y la vida de periodistas que tuvieron lugar en ese tiempo, esto no se incorporó en la agenda de propuestas legislativas que presentó el presidente ante el poder legislativo.

Luego de que el propio Ernesto Zedillo le extendiera la invitación en el mes de julio de 1996, la Comisión Interamericana realizó una visita in loco a México. Su delegación estuvo encabezada por el entonces presidente de la CIDH, el Dr. Claudio Grossman, y otros funcionarios interamericanos, con el objetivo de recabar información que le permitiera realizar una evaluación sobre la situación general de los derechos humanos en el país (CIDH, 1998). Durante su visita, la delegación de la CIDH sostuvo una reunión con el presidente Zedillo y otras con medios de comunicación, ONGs de derechos humanos y representantes de la sociedad civil. La visita de la Comisión pareció despertar en meses subsecuentes la movilización de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, internacionales y

locales, respecto a la situación de la libertad de expresión de periodistas y la protección contra la violencia.

Tres meses después de la visita de la CIDH, Luis Gabriel Cano, presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), ONG internacional con presencia en varios países, realizó una visita a México en la que se reunió con legisladores federales. En su reunión, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se pronunció enérgicamente respecto de los asesinatos cometidos contra periodistas y trabajadores de medios informativos, señalando que dichos actos constituían la más brutal forma de censura (CDH Fray Francisco de Vitoria, 1997, pág. 25). La SIP condenó los asesinatos de tres periodistas ocurridos en represalia por su trabajo en el marco de su 53° Asamblea General llevada a cabo en la ciudad de Guadalajara, Jalisco (CIDH, 1998, párr. 657). Casi inmediatamente después, en mayo de ese año, el *National Democratic Institute*, perteneciente al Partido Demócrata de Estados Unidos, publicó un informe en el que acusó que el gobierno mexicano presionaba e intimidaba a periodistas y medios que no aceptaban sobornos a cambio de manipular la información o abstenerse de difundirla (CDH Fray Francisco de Vitoria, 1997, pág. 25). Ninguna autoridad emitió declaración alguna al respecto.

Diez meses después de la visita de la Comisión y luego de los eventos narrados anteriormente, se llevaría a cabo la medida más importante, y quizá la única durante el gobierno de Ernesto Zedillo, en materia de protección a periodistas en situación de violencia. En julio de 1997 se instaló la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Programa de Agravios de la CNDH) y se definieron sus reglas de operación (CNDH, Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles, 2017). Dicho Programa había sido creado desde 1991 durante el sexenio de Salinas de Gortari, casi al mismo tiempo en que ese mandatario decretara la creación de la extinta Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo desconcentrado perteneciente a la Secretaría de Gobernación y precedente de la actual CNDH. Desde su instalación formal en tiempos de Salinas de Gortari, el Programa de Agravios había sido una institución inoperante administrativamente, por ello, la puesta en

marcha de su Coordinación General fue importante porque dio inicio a sus facultades de monitoreo de la violencia contra periodistas.

El Programa de Agravios tenía como objetivo “atender particularmente todos los casos en los que algún trabajador de los medios de comunicación [...], en el desempeño de sus funciones, resulte agraviado por alguna autoridad” (CNDH, 2017). Sin embargo, el contraste entre los datos proporcionados por el presidente de la CNDH en sus informes anuales y los indicados por la CIDH (1998) y otros actores nacionales (CDH Fray Francisco de Vitoria, 1997), sugieren que el Programa de Agravios no estaba resultando efectivo para proteger a las víctimas, promover sanciones para los funcionarios agresores y evitar la impunidad y repetición de las agresiones contra periodistas.

Una muestra de lo anterior son los datos cuantitativos y cualitativos arrojados en el Informe del presidente de la CNDH respecto del último año de gobierno de Ernesto Zedillo. En ese período, el Programa de Agravios procesó 28 denuncias de periodistas, concluyó la mitad de ellas y tan sólo en un caso determinó que el funcionario acusado era responsable por violar derechos humanos. Más aún, las causas por las que el Programa cerró los expedientes de denuncia fueron: “orientación” (7 casos), “solucionada durante el trámite” (3 casos), incompetencia legal (2 casos) y “procedimiento de conciliación” (1 caso) (CNDH, 2001, pág. 135).

En el expediente 1999/849-2 del 8 de marzo de 1999, la señora Leticia Hernández, directora del Diario El Expreso y corresponsal del periódico Excélsior, denunció por hostigamiento e intimidación a agentes de la Policía Judicial Federal que se presentaron en su domicilio mostrándole un documento en el que se le involucraba con el Ejército Popular Revolucionario (EPR), luego de que dicha periodista asistiera a una rueda de prensa convocada por el EPR y publicara en su diario información al respecto. El 11 de mayo del año 2000, el Programa de Agravio cerró el expediente “por orientación” brindada a la periodista, señalando que “luego de la investigación correspondiente, se estableció que la actuación de los elementos de la Policía Judicial Federal fue conforme a Derecho” (CNDH, 2001, pág. 135). Mientras tanto, actores nacionales e internacionales como la Unión de Periodistas

Democráticos, Comunicación e Información para la Mujer, A.C., corresponsables de las agencias Associated Press, Agence France-Presse, Reuters, Etkon, entre otros, denunciaban que la Procuraduría General de la República investigaba en Chiapas, Guerrero y Oaxaca a los periodistas que cubrían temas asociados con el movimiento armado e intentaba incriminarlos penalmente (Mariscal, 1996).

En el expediente 1999/4011-2 del 4 de septiembre de 1999, la Asociación de Periodistas de Tijuana denunció que luego de publicar notas sobre la actividad de un grupo delincriminal, periodistas de distintos medios estaban siendo vinculados con el mismo, investigados y citados a declarar por la PGR. Pero la CNDH consideró que no existían pruebas de violación a sus derechos porque la PGR había cumplido con su deber constitucional de investigar posibles delitos. En otro caso concluido por la CNDH sin declarar ninguna responsabilidad, el reportero José Luis Barrera del Diario Noticias, denunció que luego de publicar las notas “Judiciales Federales siembran pánico y la indignación por el homicidio de un niño” y “Abuso de autoridad del Ministerio Público en Huatulco” recibió amenazas del Comandante de la PJJF y de un agente de la PGR, quienes lo acosaban diciéndole que “aparecería flotando en las aguas del Pacífico, o bien con la boca llena de hormigas tirado en terrenos baldíos”. En dicho caso, el Programa de Agravios de la CNDH cerró el expediente señalando que se había llegado a una conciliación y los servidores públicos habían sido cambiados de zona (CNDH, 2001, pág. 136). Estos casos ilustran la afirmación de que el Programa de Agravios no estaba cumpliendo su función de proteger a periodistas objeto de agresiones a consecuencia del ejercicio profesional de la libertad de expresión.

Dos meses posteriores a la instalación del Programa de Agravios, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) -institución que funcionaba desde la instauración en 1992 del Sistema Nacional No jurisdiccional de Protección a Derechos Humanos con rango constitucional, que intentaba ser una incipiente medida de contrapeso y revisión de los actos de autoridad del ejecutivo- emitió su IV Informe Anual en el que reflejó una situación preocupante de agresiones a periodistas y comunicadores a causa del ejercicio de la libertad de expresión (CDHDF, 1997). En respuesta, el 19 de septiembre de

1997 el presidente Zedillo respondería en una nota titulada “Impulso a la prevalencia del Derecho sobre la Impunidad” que:

“... es mi convicción y es compromiso del gobierno de la República que los medios de comunicación cuenten con las garantías para denunciar, sin cortapisa alguna, los actos delictivos y a quienes los cometen. Deben poder denunciarlos, trátese de quien se trate... Como ciudadano, como habitante del Distrito Federal y como Presidente de la República, condeno tajantemente esas agresiones contra quienes ejercen una labor cívica de la mayor importancia. Esas agresiones son una ofensa para todos quienes creemos en las libertades democráticas y en la justicia...” (Zedillo Ponce de León, 1997).

En contraste con su discurso, al cierre del año 1997, en México se tenían contabilizados 11 asesinatos de periodistas, 125 agresiones físicas, 9 secuestros, 74 actos de censura y 5 periodistas acusaron agresiones y amenazas de muerte por parte de la extinta Policía Judicial del Estado (CDH Fray Francisco de Vitoria, 1997, pág. 26). En ese momento, a nivel internacional se instalaba la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH.

El año 1998 sería uno de mucha actividad internacional en torno a la libertad de expresión y tendría repercusiones en México. En abril de 1998, se celebró la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno se pronunciaron sobre el papel de la libertad de expresión y los medios de comunicación como vías indispensables para asegurar gobiernos democráticos y se comprometieron con el Plan de Acción de 1998 a contribuir con las labores de la recién creada Relatoría Especial de la CIDH (OEA S. O., 1998). En los meses posteriores a la Cumbre, en el contexto de la Asamblea General de la OEA, los Estados mostraron un fuerte interés por atender la situación de violencia contra periodistas en el continente e incluso dispusieron iniciar trabajos preparatorios para una Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión, tal como manifestaron en la Resolución 1550 (XXVIII-O/98) en la que solicitaron al Consejo Permanente que realizara un Informe sobre Atentados contra la Libertad de Prensa y Crímenes contra Periodistas en las Américas.

Coincidentemente, el 30 de abril de 1998 durante el 50° aniversario de la fundación de la OEA, la secretaria mexicana de relaciones exteriores, Rosario Green, anunció la decisión del gobierno mexicano de reconocer y someterse legalmente a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de que dicho tribunal pudiera recibir demandas en contra del Estado por violaciones a derechos humanos. Ocho meses después, el 16 de diciembre de 1998, la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) depositó el instrumento de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte IDH y declaró que ese acto constituía “un hito en el tránsito de mi país hacia una sociedad cada vez más democrática, abierta y respetuosa de los derechos inalienables de todos sus integrantes”. Por su parte, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, resaltó que la aceptación de la competencia de la Corte significaba un paso más en el enorme esfuerzo por transformar las instituciones políticas que realizaba el gobierno de México bajo el mando del presidente Ernesto Zedillo (OEA, 1998).

En septiembre de 1998, la Comisión Interamericana dictó el Informe sobre la Situación General de los Derechos Humanos en México producto de su visita *in loco* en 1996. La CIDH destacó que México había realizado esfuerzos importantes por reformar sus instituciones y adecuarlas a las exigencias de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, resaltó así las reformas judicial y electoral y el anuncio reciente en ese momento de la aceptación de México de someterse a la competencia contenciosa de la Corte IDH (CIDH, 1998). Sin embargo, señaló que, a pesar de las claras manifestaciones de voluntad para atender la situación, el país ocupaba uno de los primeros lugares en América Latina en cuanto a agresiones contra miembros de la prensa y que, de entre 428 agresiones cometidas contra periodistas -11 de las cuales fueron asesinatos-, ninguna había sido catalogada e investigada como atentados contra la libertad de expresión, sino como meros delitos comunes (CIDH, 1998, párr. 651).

En ese contexto, la CIDH hizo un recuento sobre los eventos de agresión más notorios, tales como asesinatos, hostigamientos, amenazas y secuestros, entre otras. Como conclusión a su informe, incorporó dos recomendaciones principales al gobierno mexicano: 1) revisar la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución para que la libertad de

expresión y los otros derechos en ellos contenidos fueran efectivamente garantizados; 2) adoptar las medidas necesarias para investigar diligentemente y sancionar a quienes cometían delitos contra personas en ejercicio de su libertad de expresión. Adicionalmente, en su primer informe anual de actividades, la Relatoría Especial señaló que durante 1998 se había asesinado a cuatro periodistas.

En 1999, mientras Zedillo afirmaba en su Quinto Informe de Gobierno que en México se vivía la libertad de expresión cotidianamente desde tiempo atrás, la Comisión Interamericana determinaba que el gobierno mexicano había violado el derecho a la libertad de expresión en dos casos de periodistas asesinados durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari por no haber realizado una investigación diligente de los hechos y haber permitido la impunidad de las violaciones a derechos (RELE C. , 2017). A pesar de ello, Ernesto Zedillo sostuvo un discurso optimista hacia la libertad de expresión y la situación que atravesaba México, incluso hasta el último semestre de su gobierno.

A menos de un mes de las elecciones en las que se daría la alternancia del partido en la presidencia de la república tras 71 años de gobiernos priístas, mediante un comunicado de prensa del 7 de junio del año 2000 titulado “Libertad de expresión, derecho y conquista irrenunciable del pueblo de México”, Ernesto Zedillo afirmó que la libertad de expresión y la democracia eran motivo de satisfacción de su administración, y que refrendaba su rechazo a que cualquier periodista fuera objeto de agresiones verbales u hostigamiento: “El Gobierno de la República reafirma su convicción y su voluntad de respetar y hacer que se respete plenamente la libre manifestación de las ideas, [...] los mexicanos rechazamos siempre que periodistas sean objeto de agresiones verbales u hostigamiento con la intención de inhibir la libre expresión de sus opiniones” (Zedillo Ponce de León, 2000).

El período presidencial de Zedillo cerraba con una cifra no oficial de 24 periodistas asesinados según la organización internacional ARTICLE 19. Justo en ese contexto y como parte de la lógica dominante de la Idea del Hemisferio Occidental, propia de las Américas, la Comisión Interamericana adoptaba la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión con el beneplácito de los Estados miembro de la OEA, incluido México, en el mes de octubre

del año 2000. Con este paso socio-jurídico-político en el ámbito regional-internacional, el *soft law* recibía un fuerte impulso al amparo de la legitimidad que le otorgaba la IHO, y los países que quisieran legitimar su pertenencia a dicho hemisferio a partir de sus prácticas, veían en ella una herramienta que les permitiría lograrlo. Zedillo encaminó, entonces, el andamiaje institucional doméstica para que la conducta del Estado mexicano caminara en esa dirección.

## **4.2. El gobierno presidencial de Vicente Fox Quezada (2000-2006)**

El sexenio presidencial de Vicente Fox fue un período turbulento en el que las violaciones a la libertad de expresión de periodistas por parte de servidores públicos se tornaron más sofisticadas, las agresiones provenientes de la delincuencia organizada se recrudecieron, y se disparó el número de asesinatos, desapariciones y otros atentados contra la integridad física de miembros de este gremio. En este período se observa una reconducción de la conducta del Estado en relación con tres aspectos: 1) la impunidad en la investigación de agresiones contra periodistas, 2) el hostigamiento de la PGR para obtener datos sobre las fuentes de información de reporteros y 3) el encarcelamiento de periodistas por delitos contra el honor de funcionarios y figuras públicas (difamación, injuria o calumnias). Además, es visible la correlación entre las acciones de asistencia técnica y de supervisión de cumplimiento que realizó la RELE-CIDH y esos cambios de conducta del Estado frente a las tres problemáticas señaladas, la cual estuvo mediada por los deberes estipulados en la Declaración de Principios.

### **4.2.1. La RELE como mecanismo de supervisión de cumplimiento de la Declaración de Principios**

Los primeros tres años del nuevo milenio significaron un período de consolidación para la RELE y sus actividades de promoción y protección en el continente y, además, en mayo de 2002 su nuevo Relator Especial, el Dr. Eduardo Bertoni, se incorporó al cargo. La RELE fue adquiriendo reconocimiento y legitimidad entre todos los actores involucrados en la vigencia de la libertad de expresión en las Américas. En primer lugar, se apuntaló como oficina especializada de consulta para la Asamblea General de la OEA -que hizo habitual el llamar a comparecer al Relator a sus sesiones ordinarias y presentar estudios técnicos- y también como espacio de encuentro entre sociedad interamericana, ONGs nacionales e internacionales, instituciones académicas y los propios Estados miembro, que organizaban actividades de promoción y capacitación conjunta. En segundo lugar, la RELE comenzó a operar como un mecanismo político de protección urgente a través del envío de comunicaciones a los Estados en que existía una potencial víctima. La información sobre estos casos era recibida por medio de una red hemisférica informal de protección a la libertad de expresión que el propio Relator había creado.

Igualmente, la RELE fue constituyéndose como un mecanismo de monitoreo permanente y constante de la implementación de la Declaración de Principios, en primer lugar, a través de su práctica de emitir comunicados en los que podía señalar una serie de recomendaciones respecto de las cuales, posteriormente, el Estado en cuestión le informaba las acciones que había realizado; y en segundo lugar, el Informe Anual de la Relatoría se convirtió en un sistema de supervisión de cumplimiento de la Declaración, de manera similar a cómo opera el sistema de informes periódicos de los Comités de Naciones Unidas, aunque ése no fuera originalmente su objetivo principal y no se supervisara un tratado, sino una norma de *soft law*.

Cuando Vicente Fox llegó a la presidencia de la república en el año 2000, la Declaración de Principios había sido adoptada recientemente por la CIDH, y la RELE tenía apenas dos años de entrar en operaciones. Por esas razones, el Informe Anual 2001 de la Relatoría era apenas un incipiente ejercicio de evaluación de la situación de libertad de expresión en el hemisferio. En esa ocasión, la RELE resaltó su preocupación por algunos casos de violencia contra periodistas en México y se congratuló de que el nuevo presidente de la república hubiera enviado el 1 de diciembre de 2001 un proyecto de ley de acceso a la información pública titulado “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información” (RELE C. , 2001). En los últimos años éste había sido uno de los grandes temas de trabajo tanto para la RELE, como para la Asamblea General de la OEA.

A partir de entonces, el Estado mexicano comenzaría a establecer relaciones directas con la RELE para reportar las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Declaración de Principios en situaciones concretas visibilizadas por el Relator y para solicitar asistencia técnica legal en la consecución de ese objetivo. Aquí se puede apreciar cómo paulatinamente el Estado mexicano modificó su conducta histórica, la cual transitó de la omisión a la acción legislativa en la materia. El impulso de la RELE al amparo de la IHO como estructura dominante de prácticas contribuía con su labor de generar las condiciones e incentivos para que México dotara formalmente a sus instituciones de los mecanismos legales de protección de periodistas contra la violencia.

#### **4.2.2. Conducta del Estado frente a la protección del secreto profesional (Principio 8 de la Declaración)**

En su Informe Anual de 2002 presentado al cierre de ese año surgiría como preocupación visible para la Relatoría el hecho de que la PGR tuviera como práctica habitual el hostigar a periodistas y reporteros con citatorios para declarar en el marco de averiguaciones previas. En caso de que estos se negaran, se les incriminaba penalmente como cómplices por no colaborar con las investigaciones -según lo indicado por el Código Penal Federal o el Código Federal de Procedimientos Penales- o se les amenazaba con ello para presionarlos a revelar sus fuentes de información y así poder identificar a los delincuentes. Sin embargo, el Principio 8 de la Declaración de Principios establece que: “Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. Este derecho no estaba, claramente, contenido en los Códigos sustantivo y adjetivo en materia penal, por lo que al no proveer los datos de localización de los delincuentes sobre los cuales informaban en sus notas periodísticas, los reporteros incumplían la ley y se convertían en cómplices.

Apenas en agosto del año 2002, el Relator Especial había viajado a la ciudad de Tijuana, Baja California -una de las ciudades mexicanas con mayor problemática de violencia contra periodistas- para participar en la conferencia de la Sociedad Interamericana de Prensa “Narcotráfico: Periodistas bajo riesgo”, en el que participaban además el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Procurador General de Justicia de la República (PGJR). En el contexto de la violencia provocada por el narcotráfico que se vivía en Tijuana, los citatorios a periodistas por parte de la PGJR para revelar sus fuentes de información se habían vuelto una práctica habitual de investigación replicada en todo el país. Por lo menos desde el 4 de septiembre de 1999, la Asociación de Periodistas de Tijuana, AC había denunciado ante la CNDH en el expediente 1999/4011-2 esta práctica. Sin embargo, esta última institución, en tiempos de Ernesto Zedillo, resolvió el 3 de mayo de 2000 que “no existían evidencias para acreditar violación a los derechos de los reporteros señalados, ya que el agente del Ministerio Público de la Federación cumplió con las facultades que le otorga el artículo 21 de la Constitución [...] y actuó de conformidad con el Código Federal de

Procedimientos Penales, respecto de la investigación y persecución de los delitos de orden federal” (CNDH, 2001, pág. 136).

En el año 2003, la RELE nuevamente recibió información de la continuidad de esta práctica a través de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC (RELE, 2003, nota al pie 245)-integrada en su red hemisférica informal-. La CMDPDH le informaba que seis periodistas del periódico ‘La Jornada’ habían interpuesto una nueva queja ante la CNDH por citatorios recibidos de parte de la PGR. Debido a lo anterior, el Relator envió una comunicación al Estado mexicano en donde le hizo un requerimiento de información al respecto y éste le señaló que, a raíz de la queja ante la CNDH, la PGR había iniciado un procedimiento administrativo y otro penal que dieron como resultado del primero, la sanción a un agente del ministerio público (RELE, 2003, párr. 222). Aquí otra muestra del cambio de conducta de una instancia estatal en ese nivel gracias a la intervención de la RELE, cuya presión era consecuente con la Declaración de Principios.

Luego de ello, en el segundo semestre del año 2003, la CNDH presentó una iniciativa de modificación al Código Federal de Procedimientos Penales con el fin de proteger el derecho al secreto profesional y, por su parte, el titular de la PGR elaboró un proyecto de acuerdo administrativo en el que se establecían directrices a seguir por los agentes del ministerio público federal para citar a periodistas y proteger su derecho a la reserva de fuentes (RELE, 2003, párr. 224). El Procurador de la República envió dicho proyecto para su revisión al Relator Especial y éste último, el 20 de octubre de 2003, le planteó algunas observaciones iniciales al sugerirle la necesidad de precisar algunos conceptos y solicitarle información sobre los recursos legales disponibles para que los periodistas controvertieran los citatorios.

La iniciativa de ley presentada por la CNDH fue respaldada por un grupo de legisladores federales que se comprometieron a impulsarla en el marco del seminario “Secreto Profesional del Periodista”, organizado el 17 y 18 de octubre de 2003 por la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos e inaugurado por José Luis Durán Reveles, Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, en

representación del presidente Vicente Fox. Como resultado de lo discutido en dicho evento, se adoptaría la Declaración de Nuevo Vallarta sobre el Secreto Profesional del Periodista (Asociación Mexicana de Editores de Periódicos, V, 2003).

En su participación en dicho evento, el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, señaló que era una decisión de buena voluntad respetar el secreto profesional del periodista, pues lo conducente era que el Congreso de la Unión aprobara la reforma jurídica, pero que, sin embargo, asumía “con convicción lo que dice nuestro marco jurídico, pero además lo que se ha expresado en el ámbito internacional en materia de respeto al secreto profesional, el respeto a la libertad de información” (Macedo De la Concha, 2003). Lo relevante de estos pasos nuevamente tiene que ver con la presencia del factor internacional en el ámbito doméstico, pues si bien, como sostuvo Macedo de la Concha, el tema no estaba aún legislado en México, los funcionarios de alto nivel entraron en una dinámica de internalizar la práctica internacional y adoptarla al plano interno; ello sentaría las bases para una futura legislación en esa materia.

El 11 de diciembre de 2003, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el acuerdo de la PGR sobre los lineamientos para realizar citatorios a periodistas. El Relator Especial reconoció que, al margen de las observaciones realizadas, en el acuerdo “se citaban adecuadamente distintas normas y recomendaciones vigentes en el ámbito del Derecho Internacional, entre ellas, [...] la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión [...]” (RELE, 2003, párr. 224). En abril de 2005, el Senado de la República aprobó las reformas penales y hasta abril de 2006 la Cámara de Diputados dio también su aprobación. Este paso ilustra lo que sostiene la hipótesis central de esta investigación, en la cual se propone que la conducta del Estado mexicano pasó de la omisión a la acción legislativa en la materia.

#### **4.2.3. Conducta del Estado frente a la prohibición de leyes de desacato (Principio 11 de la Declaración)**

El 10 de octubre de 2002, el Relator Especial compareció ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la OEA para presentar el informe

especial que le había requerido la Asamblea General de esa organización en la resolución AG/RES. 1984 (XXXII-O/02). En su comparecencia, el Relator resaltó la necesidad de que los Estados armonizaran su legislación interna en materia de delitos contra el honor y acceso a la información de conformidad con las prescripciones de la norma internacional sobre libertad de expresión contenida en la Declaración de Principios y la CADH. Además, hizo hincapié en el preocupante aumento de la violencia contra periodistas de ese último año. Durante la sesión, las delegaciones de los Estados expresaron su deseo de que los diálogos entre la CAJP y la RELE-CIDH continuaran y de que el Relator Especial siguiera brindando asesoría a los Estados en sus procesos legislativos de reforma para que los ordenamientos jurídicos domésticos reflejaran los compromisos asumidos a nivel internacional en materia de libertad de expresión, y en aquellos compromisos asumidos durante la Tercera Cumbre de las Américas.<sup>19</sup> Además, los delegados también mencionaron la necesidad de que los gobiernos protegieran a las víctimas de las violaciones al derecho a la libertad de expresión, ayudaran a quienes viven en terror por las mismas causas y, finalmente, actuaran para prevenir esas situaciones (RELE C. , 2002).

En agosto de 2003, casi un año después de su comparecencia ante el Consejo Permanente, el Relator Especial visitó México. En sus observaciones preliminares resaltó el incremento en los casos de encarcelamiento de periodistas a quienes se les imputaban delitos contra el honor, como el de difamación, injurias o calumnias (Pacheco León, 2003). En su Informe Anual de 2003, el Relator retomó el punto de que en México las acciones judiciales sustentadas en leyes penales que contemplaban este tipo de delitos debían ser reformadas porque su aplicación inhibía el ejercicio periodístico y provocaba la autocensura de periodistas por temor a represalias legales, y señaló:

---

<sup>19</sup> Durante la Tercera Cumbre de las Américas (2001), los Estados incluyeron en su Plan de Acción el deber de apoyar la labor del SIDH a través de la RELE, armonizar su legislación doméstica con las obligaciones jurídicas internacionales sobre libertad de expresión y se comprometieron a asegurar que *“los periodistas y líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”* (OEA, 2001, pág. 9).

La Relatoría considera que, para asegurar la adecuada defensa de la libertad de expresión, el Estado mexicano, tanto en el ámbito federal como local, debe reformar sus leyes sobre difamación y calumnias en forma tal que sólo puedan aplicarse sanciones civiles en el caso de ofensas a funcionarios públicos relacionada con el ejercicio de sus funciones, figuras públicas o de privados involucrados voluntariamente en asuntos de interés público. En este sentido, la Relatoría recomienda que el Estado revise y modifique la Ley de Imprenta que data de 1917 y la legislación penal teniendo en cuenta los parámetros internacionales sobre la materia. Cabe destacar que resultó auspicioso para la Relatoría escuchar de parte de funcionarios federales la intención de estudiar iniciativas a este respecto, por lo que la Relatoría continuará impulsando y observando este proceso. (RELE, C., 2003, párr. 199)

En el período entre 2002 y 2006, la RELE se avocó fuertemente a la difusión de la norma internacional que prohíbe las disposiciones penales que castigan con prisión los delitos de difamación, injuria o calumnias o las leyes de desacato, contenida en el Principio 11 de la Declaración de Principios en los siguientes términos: “Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”. En el año 2004, la RELE amplió sus actividades y promovió los estándares fijados en dos sentencias emitidas ese año por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Ricardo Canese vs. Paraguay* y *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. El primero se refería a un candidato político que fue encarcelado por delitos contra el honor luego de que Canese hiciera declaraciones públicas respecto de otro candidato político. En ese caso, la Corte IDH determinó que:

“debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público. Es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate

amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático” (Sentencia de 31 de agosto de 2004 de excepción preliminar y fondo, párrs. 97, 98 y 100).

Por su parte, en la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, dicho tribunal estableció el mismo criterio. El periodista del periódico La Nación había publicado notas en las que vinculaba al representante de Costa Rica ante la Organización Internacional de Energía Atómica con hechos ilícitos. En respuesta, este funcionario demandó por la vía penal los delitos de difamación, calumnias y publicación de ofensas. La Corte ordenó anular la sentencia condenatoria del periodista y reformar su legislación interna.

En 2005, la RELE continuó sus labores de promoción de la norma que prohíbe las leyes de desacato por ser contrarias a la libertad de expresión, especialmente en el caso de periodistas, y el 4 de abril de 2005 organizó el taller “Libertad de Prensa y Aplicación de Leyes de Desacato y Difamación en América Latina” como uno de tantas ocasiones a partir de entonces. Su objetivo era generar estrategias para la aplicación del estándar internacional desarrollado en las dos sentencias de la Corte IDH y concebir mecanismos para incidir en el ámbito legislativo y judicial de los Estados. La pregunta central generada fue la de cómo lograr la implementación efectiva de normas y jurisprudencia interamericana en los sistemas judiciales nacionales (RELE C. , 2005, párr. 22). Tan solo en 2003, la Relatoría, a través de su sistema no oficial de comunicaciones a los Estados en casos de urgencia, en dos ocasiones emitió cartas para el gobierno mexicano requiriéndole información y medidas de intervención en dos casos en que periodistas habían sido privados de libertad en investigaciones penales por difamación (RELE C. , 2003).

Mientras tanto, en México se desarrollaban dos de los casos más escandalosos de encarcelamiento de periodistas por leyes de desacato en América Latina. El primero, el de la periodista Lydia Cacho, quien fuera encarcelada y torturada sexualmente tras publicar su libro “Los demonios del Edén” en el que revelaba una red de prostitución y pornografía infantil que involucraba a un prominente empresario de ese estado, Kamel Nacif, y al

gobernador del estado de Puebla, Mario Marín. El empresario habría interpuesto una denuncia penal por el delito de difamación y calumnias y, en consecuencia, el 16 de diciembre de 2005 la periodista fue encarcelada y abusada sexualmente, presuntamente por órdenes del gobernador involucrado.

El segundo caso ilustrativo del inadecuado uso de disposiciones legales que protegen el honor en México fue el de la periodista Olga Wornat, quien recibió una medida de arresto domiciliario el 6 de mayo de 2005 por órdenes de un juez civil a causa de la demanda interpuesta por Marta Sahagún, la esposa del entonces presidente de la república, en la que reclamaba indemnización por daños y sufrimiento mental luego de que Wornat publicara sus dos libros “La Jefa” y “Damned Chronicles from a Devastated Mexico”. El primero era una biografía no autorizada de Marta Sahagún y el segundo una investigación sobre la pareja presidencial y su entorno de relaciones. El presidente Vicente Fox elogió a su esposa por “tener las faldas para demandar a esta seudoperiodista [y a la Revista Proceso] que sólo se ha dedicado a promover el engaño y la mentira” (W Radio, 2005). En respuesta, la Revista Proceso anunció que había interpuesto una queja ante el Programa de Agravios de la CNDH en contra del presidente de la república y que la misma había sido admitida (Redacción R. P., Avanza la queja ante la CNDH, 2005).

Sin mencionar la queja interpuesta contra el presidente por violar la libertad de expresión, la RELE retomó ambos casos en su Informe Anual 2005 en el que recomendó, entre otras cuestiones, “promover la derogación de las leyes que consagran la figura de desacato ya que restringen el debate público, elemento esencial del funcionamiento democrático y además son contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y también “promover la modificación de las leyes sobre difamación y calumnia criminal para que ellas no sean aplicadas en la misma forma que las leyes de desacato” (RELE C. , 2005, pág. 184). 2005 y 2006 fueron años en que hubo un incremento alarmante y escandaloso a nivel internacional de asesinatos, secuestros y desapariciones de periodistas, y amenazas del narcotráfico en México. En ese escenario, México se puso en el ojo del huracán por la presión

que provocaron los encarcelamientos de periodistas que eran fraguados por servidores públicos ante la exposición pública de sus actos de corrupción.<sup>20</sup>

La presión detonó en los primeros meses del sexenio de Felipe Calderón. A los tres meses de que protestara el cargo de presidente de la república, el Congreso de la Unión aprobó las reformas al Código Penal Federal para eliminar los delitos contra el honor. Para que entrara en vigor la reforma, era necesaria la firma y publicación del decreto por parte del presidente Calderón, por lo que diversas ONGs, principalmente el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ) le pidió que consumara dicha acción (Europa Press, 2007). El 12 de abril de 2007, Felipe Calderón firmó el decreto acompañado de personajes públicos y privados, periodistas y especialistas en el tema<sup>21</sup>. El entonces secretario de gobernación, Francisco Ramírez Acuña, indicó que con esa acción México modernizaba sus leyes y cumplía los compromisos internacionales (Jiménez, 2007).

#### **4.2.4. Conducta del Estado frente a la investigación de asesinatos de periodistas (Principio 9 de la Declaración)**

En su visita a México en el año 2003, una de las situaciones de mayor alarma que la RELE resaltó en sus conclusiones preliminares (RELE C. , 2003) fue la violencia contra periodistas que se había multiplicado. En su Informe de ese año, la Oficina del Relator señaló que la propia CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Guerrero le habían allegado información de sus Programas de Agravios que indicaba que hasta agosto de ese año había 36 denuncias por distintas agresiones contra periodistas, mientras que en el interior

---

<sup>20</sup> El caso de Wornat fue resuelto hasta el año 2009 en última instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que absolvió a la Revista Proceso y redujo la suma indemnizatoria que la periodista tendría que pagar a Marta Sahagún, resolviendo que efectivamente se le había causado un daño moral a la primera dama (Redacción, 2009). Respecto al caso de Lydia Cacho, también resuelto por la SCJN en 2013, el juicio por difamación y calumnias en su contra fue sobreesido debido a que se había derogado el delito de difamación en la Ciudad de México, con lo cual ya no existía un delito que castigar (Méndez & Salgado, S.f.), mientras que en el expediente de amparo directo 3/2011, la Suprema Corte resolvió a favor de la periodista señalando que la información difundida por Cacho respecto de Nacif era de interés público y que la periodista había tomado las medidas a su alcance para proteger la identidad del demandante (Perseo, 2013).

<sup>21</sup> Cabe señalar que la reforma penal se dio en el nivel federal, pero los delitos contra el honor persisten aún en 2017 en algunas entidades federativas. Por el federalismo, la modificación de esos tipos penales es competencia exclusiva del fuero común y sale de las manos de los poderes de gobierno federal.

del país -en contraste con el Distrito Federal- la violencia era más fuerte. En el caso de Guerrero y Chihuahua, la causa de la violencia parecía ser las investigaciones periodísticas sobre violaciones a derechos humanos. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero informó que desde la creación de su Programa de Atención de Agravios a Periodistas en el 2001 se registraron hasta ese año 2003, 57 denuncias de las cuales 25 corresponden a amenazas, hostigamiento e intimidaciones. Esta situación se incrementaría en los siguientes años.

La primera semana del mes de abril de 2005 sería determinante para la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP). El 2 de abril desapareció el periodista Alfredo Jiménez Mota, del periódico 'El Imparcial', de Hermosillo, Sonora luego de haber sostenido conversaciones con el delegado de la PGR en esa entidad. El 5 de abril fue asesinada la locutora de radio Dolores Guadalupe García Escamilla, treinta minutos después de que el programa 'Punto Rojo' para el que trabajaba difundiera un reportaje suyo sobre la ejecución de un abogado vinculado con narcotraficantes. El 8 de abril fue asesinado Raúl Gibb Guerrero en Veracruz, redactor del periódico 'La Opinión'. Las autoridades responsabilizaron de su muerte a la delincuencia organizada. En los días siguientes, distintas ONGs nacionales e internacionales, OOII y medios de comunicación demandarían al gobierno la adopción de medidas para detener la ola de violencia contra periodistas.

Al tener noticia de la desaparición de Alfredo Jiménez Mota y de los asesinatos de Raúl Gibb Guerrero y Dolores Guadalupe García Escamilla, la Relatoría Especial hizo peticiones de información al Estado mexicano respecto de los tres casos. En respuesta al caso de Jiménez Mota, México informó que los familiares del desaparecido habían solicitado una investigación preliminar y que la PGR desde el 22 de abril había tomado diversas medidas destinadas a dar con el paradero del periodista, entre ellas, había incautado varias haciendas, armas de fuego, municiones, drogas y vehículos utilizados por un grupo delincuenciales presuntamente responsable (RELE C. , 2005, párr. 127). El 19 de abril de 2005, el propio presidente Vicente Fox se comprometió vía telefónica con la familia del desaparecido a movilizar al aparato federal para localizar a Alfredo Jiménez Mota (Oficina de la Presidencia de la República,

2005). En consecuencia, el presidente encomendó la investigación a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). Sobre el homicidio del periodista Gibb Guerrero, el gobierno mexicano envió un informe a la RELE en el que indicó que las autoridades del estado de Veracruz ya habían iniciado investigaciones pero que, debido a la falta de testigos oculares, los avances eran menores. Posteriormente, el Estado informó al Relator que la PGR había asumido la investigación (RELE C., 2005, párr. 130).

Otros actores se sumaron a la presión internacional solicitando al Estado que la federación se encargara de la problemática, especialmente la SIP y Reporteros Sin Fronteras (RSF). El 11 de abril de 2005, RSF envió una carta a la Secretaría de Gobernación (ifex 25, 2005) señalando que los actos de extrema violencia ocurridos en la última semana evidenciaban la amenaza que representaba el crimen organizado para la libertad de expresión y la necesidad de que las autoridades federales intervinieran. En el mismo sentido, la SIP exigió al Estado mexicano que las diligencias de investigación fueran asumidas por el gobierno federal y se creara una fiscalía especial para investigar la violencia contra periodistas (Sociedad Interamericana de Prensa, 2005). El 14 de abril, el Procurador señaló que la Fiscalía Especializada que demandaban distintos grupos, se crearía próximamente (Sociedad Interamericana de Prensa, 2005). Durante la última semana de abril, Rafael Macedo de la Concha presentó su renuncia.<sup>22</sup>

En el mes de mayo, la SIP envió una misión especial a México y sostuvo reuniones con el presidente Vicente Fox, el nuevo titular de la PGR, Daniel Cabeza de Vaca y el titular de la SIEDO, José Luis Santiago Vasconcelos. En ese contexto, la SIP comenzó a presionar para que se creara una fiscalía que concentrara las investigaciones de asesinatos de periodistas y se evitara la impunidad. En consecuencia, el presidente ordenó a la PGR que en cada una de sus delegaciones estatales se designara a un fiscal especial encargado de atender los casos

---

<sup>22</sup> El 13 de abril de 2005, dos días después del último homicidio, Rafael Macedo de la Concha, titular de la PGR, expresaría en un medio de comunicación que existían grupos y personas que utilizaban los medios de comunicación para publicar información que lastimaba a la PGR y a sus servidores públicos (Macedo De la Concha, 2005). Luego de sus declaraciones, distintos actores políticos, víctimas de violaciones a derechos humanos y líderes de opinión exigieron su renuncia por su inadecuada conducta en la investigación de homicidios de periodistas, la integración del expediente para desaforar a Andrés Manuel López Obrador, entre otros. Macedo de la Concha renunció la última semana de abril.

(Sociedad Interamericana de Prensa, 2005). No obstante, la falta de resultados e impunidad permanecieron. Mientras tanto, la alianza de medios y ONGs se consolidó el 30 de agosto de 2005, cuando directivos de 40 periódicos del norte del país se reunieron bajo la coordinación de la SIP y firmaron la Declaración de Hermosillo. En ese documento se propuso la creación de un equipo de investigación periodística en que participaría un integrante de la redacción de cada periódico para continuar con las investigaciones que habían costado la vida a los periodistas ejecutados. A ese grupo se le llamó Proyecto Fénix y entró en operaciones en diciembre de ese año (Sociedad Interamericana de Prensa, 2005).

Entre otras acciones provenientes de actores gubernamentales, en octubre de 2005, la Cámara de Diputados creó el Grupo de Trabajo de Seguimiento a las Agresiones contra Periodistas y Medios de Comunicación, y lanzó una convocatoria para que se presentaran propuestas de reformas legislativas tendientes a federalizar los delitos contra periodistas (Sociedad Interamericana de Prensa, 2005). Igualmente, el entonces director del Programa de Agravios de la CNDH sostuvo que la desaparición de Alfredo Jiménez Mota era emblemática porque se trataba de la institucionalización de la impunidad (Castillo, 2015). La propia CNDH se había sumado al seguimiento y denuncia por la desaparición de dicho periodista y se involucró en la remisión de información a la Relatoría Especial de la CIDH (RELE C. , 2005).

A la par de la movilización por los asesinatos y otras agresiones contra periodistas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México -instalada en los primeros meses del sexenio de Fox mediante un acuerdo de cooperación técnica- brindaba asistencia técnica al gobierno federal para elaborar su primer Programa Nacional de Derechos Humanos, con la intención de cumplir con el compromiso asumido en la Declaración y el Programa de Acción de Viena. En el preámbulo del Decreto por el que se aprueba el citado Programa, se señala explícitamente que el gobierno entendía que con ese acto daba cumplimiento al deber asumido desde el 25 de junio de 1993, como parte integrante de la Organización de las Naciones Unidas, al firmar la Declaración de Viena en la que se comprometió a implementar mecanismos de protección de los derechos humanos” (D.O.F., 2005).

Cabe resaltar que la adopción del Programa representó una forma de cumplir con lo asumido en un instrumento de *soft law* por medio de la asistencia de una organización internacional, no sólo porque el gobierno abiertamente señalara que lo hacía por su compromiso asumido en la Declaración de Viena y con ayuda de la OACNUDH; sino también, porque su contenido mismo estaba fundamentado jurídicamente en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH y pretendía cumplimentar las recomendaciones elaboradas por el Relator Especial en diversos momentos, como puede observarse en los siguientes fragmentos del Programa:

Libertad de Pensamiento, Expresión y Derecho a la Información:

“En el marco jurídico nacional, la libertad de expresión y el derecho a la información, se establece en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...] El principio 1 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que: “La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática” (D.O.F., 2005)

Una de las preocupaciones señaladas por el Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Bertoni, son las violaciones a los derechos humanos que obstaculicen el ejercicio de los profesionales de la comunicación. A este respecto, el Ejecutivo Federal se ha comprometido a cumplir con la obligación impuesta por los instrumentos internacionales relativa a prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos relacionados con la libertad de expresión y garantizar a los periodistas el libre ejercicio de su profesión.

[...]

En atención a este compromiso de garantizar el libre ejercicio de la actividad de los periodistas y el respeto por la confidencialidad de sus fuentes, la Procuraduría General de la República, emitió el acuerdo número 118/2003, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir tanto los agentes del Ministerio Público de la Federación como los policías federales investigadores, respecto de las condiciones que habrán de satisfacerse como medidas de protección a la reserva de las fuentes de información de los periodistas cuando sean requeridos en calidad de testigos dentro de la integración de una averiguación previa. Dicho acuerdo, recoge estándares internacionales contenidos en la

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Recomendaciones del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, entre otros (D.O.F., 2005).

Al final del período presidencial de Vicente Fox, el 15 de febrero de 2006, se emitió el acuerdo que creó la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra Periodistas adscrita a la PGR e inició sus funciones al día siguiente. La investigación en el caso de Jiménez Mota no rindió frutos, por lo que, en 2009, la SIP presentó el caso a la CIDH por falta de acceso a la justicia y otras violaciones a derechos humanos.

### **4.3. El gobierno presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)**

#### **4.3.1. Contexto sociopolítico**

Felipe Calderón asumió la presidencia de la república en medio de una crisis de legitimidad democrática a consecuencia de la reñida contienda electoral que, además, fue tachada de fraudulenta. Su sexenio estuvo marcado por una estrategia de seguridad caracterizada en términos de una “guerra contra el narcotráfico” y distinguida por la militarización. Al final del sexenio de Calderón, según datos ofrecidos por distintas organizaciones, entre 60 y 100 mil personas fueron asesinadas, además de que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) confirmó, al menos, 26 mil 121 casos de personas desaparecidas en todo el país (Redacción P., 2013). La ONG internacional, Human Rights Watch, señaló en su informe mundial de 2012 que en México, periodistas, defensores y migrantes eran atacados deliberadamente por organizaciones delictivas y miembros de las fuerzas de seguridad, pero que el gobierno había sido omiso en proteger e investigar los delitos de los que eran víctimas (HRW, 2012).

En ese contexto, el movimiento de derechos humanos en México cobró fuerza con la fundación de nuevas ONGs nacionales (como Propuesta Cívica (2005); Periodistas de a Pie (2007); Agenda de la Red TDDT), la operación ya permanente de ONGs internacionales de derechos humanos y la nueva práctica de estos actores de conformar redes formales e informales de trabajo para multiplicar la presión sobre el gobierno en torno a distintos temas. En relativo a la libertad de expresión y la protección de personas que la ejercen, como lo son defensores de derechos humanos y periodistas, se configuraron redes de trabajo, más o menos formales, de alcance transnacional. Entre sus miembros se encuentra el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), Amnistía Internacional, Reporteros Sin Fronteras, el Comité para la Protección de Periodistas, la Red de Periodistas de a Pie, Propuesta Cívica, Peace Brigades International, ARTICLE 19, Freedom House, Cada de Derechos del Periodista, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, entre otras.

Por su parte, la OACNUDH, con sede en la Ciudad de México, comenzó a funcionar como un espacio de articulación entre el gobierno y las demandas de toda una red de organizaciones civiles de derechos humanos que, además, comenzaban a insertarse en espacios de discusión internacional, no sólo con la comunicación directa y constante con la Relatoría Especial de la OEA y la ONU, sino ahora también en el Examen Periódico Universal (EPU), mecanismo de vigilancia de la situación de derechos humanos en los países miembro de la ONU, que facilitó la incidencia de las ONGs, especialmente las agrupadas en la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDTT)<sup>23</sup>.

La proliferación de actores operando en redes, el incremento de las actividades de vinculación entre la ONU y la OEA a través de sus funcionarios especializados y entre ellos y el gobierno mexicano, entre otros factores, multiplicaron los canales de presión que produjeron distintas decisiones del gobierno mexicano para atender la situación de violencia contra periodistas. Sin embargo, para efectos de analizar la influencia que tuvieron distintos actores en la conducta del Estado, este apartado se centra únicamente en la adopción de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Ley de Protección) porque su materialización permite demostrar la transición que hubo en la conducta del gobierno mexicano, la cual pasó de la omisión a la acción legislativa en el tema, aunque de manera gradual.

#### **4.3.2. La adopción de legislación para la prevención y protección urgente de periodistas en riesgo (Principio 9 de la Declaración)**

El 25 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Dicha ley establece la cooperación entre la federación y las entidades federativas para implementar y operar las

---

<sup>23</sup> El EPU es un mecanismo establecido por la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, funciona en ciclos de cuatro años y consiste en hacer una revisión de la situación de derechos humanos en los Estados miembro a partir de la información proporcionada por el Estado, por la OACNUDH y por otros actores de la sociedad civil organizada de ese país.

medidas de prevención y protección de periodistas y defensores en riesgo, y crea además el Mecanismo Federal de Protección para estos grupos. Esta ley fue producto de la gestión y trabajo de distintos actores internacionales y nacionales dirigidas a presionar al gobierno mexicano para que adoptara un mecanismo de intervención urgente que evitara la muerte de periodistas en riesgo. Sin embargo, dicha presión fue encauzada por los órganos especializados de la OEA y la ONU, particularmente las Relatorías Especiales y la OACNUDH, como puede constatarse del proceso de diálogo entablado entre estas instituciones y las autoridades mexicanas respecto de la necesidad y características que debería tener el mecanismo.

Inicialmente, en el sexenio de Felipe Calderón se consolidó la práctica del Estado mexicano y las Relatorías Especiales -principalmente con la de la OEA- de mantener comunicaciones de supervisión del cumplimiento de la norma internacional que protege la libertad de expresión de periodistas. El gobierno federal enviaba informes sobre las medidas que adoptaba para proteger a periodistas y para cumplir con las recomendaciones planteadas por la RELE en el sentido de crear un mecanismo institucional de protección. Posteriormente, hacia el término de su sexenio, estas instituciones internacionales parecieron adoptar un papel distinto como mediadoras de un proceso de diálogo entre gobierno y actores locales, así como catalizadoras de las acciones de estos últimos.

Desde el año 2008, distintas propuestas para crear un mecanismo de protección a periodistas fueron presentadas al gobierno federal. La primera fue la presentada ese año por la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19 para crear un Comité de Protección a Periodistas, a manera de mecanismo preventivo. El 12 de febrero de 2010, se realizó el Foro “Hacia un Mecanismo de Protección para Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos” convocado conjuntamente por la SEGOB, la CNDH y la OACNUDH, en donde ONGs nacionales e internacionales, autoridades federales y especialistas colombianos en la materia, dialogaron respecto de los retos del diseño de un mecanismo como ese (SEGOB, 2010). El resultado fue un compromiso expresado por la SEGOB de impulsar su creación. Posteriormente, ese mismo año hubo dos reuniones de seguimiento a dicho compromiso en el que Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH, AC) y el Comité

Cerezo México hicieron una “Propuesta sobre el Mecanismo para Protección a Defensores de Derechos Humanos” y la Red TDDT elaboró una en colectivo con más de 84 organizaciones de 23 estados de la república “Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la creación del Mecanismo de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos”. No obstante, el avance en estos diálogos, el proceso se detuvo debido a los cambios de servidores públicos al interior de la SEGOB (Espacio OSC, 2015, pág. 85).

Aunque se tenía poca información registrada oficialmente acerca de las distintas agresiones contra periodistas, desde el inicio del sexenio y hasta 2010, los pocos datos con que se contaba daban cuenta de un incremento y radicalización de los métodos empleados para violentar, amedrentar e inhibir la libre expresión de periodistas, a tal grado que los crímenes contra ese gremio comenzaron a ser considerados como verdaderos actos de terrorismo por parte del narcotráfico (Razón, 2010). En el año 2009, la CNDH emitió la Recomendación General 17 “Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente”. En ella, señaló que en el período 2000-2009, de 65 casos de homicidios, desapariciones forzadas y ataques con explosivos a instalaciones de medios, únicamente en nueve casos (13%) se había condenado a algún responsable (CNDH, 2009, pág. 13).

Esta situación motivó que, en el año 2010, las Relatorías Especiales de la OEA y la ONU realizaran una visita *in loco* a México de manera conjunta (RELE-CIDH y RELE-ONU, 2010) con el objetivo de observar la situación de la libertad de expresión en el país. En su informe preliminar, los Relatores reconocieron las distintas medidas adoptadas por el Estado durante los años previos, entre ellas, la creación del Comité de Protección a Periodistas. No obstante, ambos funcionarios coincidieron en que dichas acciones no estaban siendo suficientes para contener el nivel de violencia que se incrementaba. En respuesta, el Estado mexicano señaló que examinaría cuidadosamente sus informes y recomendaciones, y que establecería mecanismos adecuados para implementarlos (SRE, 2010).

Durante el transcurso del año 2010, las ONGs mexicanas, acompañadas de algunas internacionales como AI, ARTICLE 19 y RSF, continuaron trabajando de manera más organizada en la redacción de una nueva “Propuesta de Integración para el Mecanismo de

Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, misma que fue presentada en octubre de 2010 ante la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y a la Unidad de Promoción y Defensa de Derechos Humanos de la SEGOB, pero nuevamente, no obtuvieron respuesta alguna por parte de las autoridades. Debido a lo anterior, las Relatorías Especiales emitieron un comunicado conjunto el 24 de agosto de 2010, en el que indicaron al gobierno mexicano la necesidad urgente de que concretara el mecanismo y le señalaron algunas características con las que debería contar:

“dicho mecanismo [debe ser] implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; liderado por una autoridad federal con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; que cuente con recursos propios y suficientes; y que garantice la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación” (Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de la OEA y la ONU, 2010).

En el Informe Especial de 2010 elaborado a partir de la visita *in loco*, la RELE-CIDH hizo notar, en particular, que únicamente se contaba con los datos de la CNDH sobre homicidios y desapariciones de periodistas y que los mismos no eran consistentes (RELE C. , 2010, pág. 6). Señaló que “la recopilación de estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas en un requisito esencial para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas de prevención, protección y persecución penal de las violaciones a los derechos humanos” (RELE, 2010, pág. 6). En sus recomendaciones, la Relatora Especial de la CIDH hizo un llamado urgente al Estado mexicano para que implementara cuanto antes una política integral de prevención, protección y procuración de justicia, acorde con el principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, pero, además, señaló que la formulación e implementación de dicha política tenía que contar con la plena participación de periodistas, ONG’s de derechos humanos (RELE C. , 2010, pág. 63). Específicamente, hizo referencia a la necesidad de crear un mecanismo especial de protección urgente para periodistas. A este llamado se unió el Relator Especial de la ONU.

En sus observaciones al proyecto de Informe Especial de la RELE-CIDH, el Estado mexicano señaló que desde tiempo atrás, en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, el gobierno de Felipe Calderón había establecido como una línea de acción la instalación de mecanismos institucionales que operaran una política de seguridad para periodistas. Inclusive, se había otorgado financiamiento para instalar una casa de refugio para periodistas en riesgo que provinieran del interior del país. Además, esa administración señaló que previamente ya se habían iniciado diálogos entre organizaciones civiles y autoridades federales para crear uno de esos mecanismos (OEA M. P., 2011) y que, incluso, las Relatorías Especiales pudieron presenciar una de esas reuniones sostenidas en la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. No obstante, habían transcurrido varios años desde que se posicionara el tema en la agenda sin que se materializara la creación de una institución encargada de la seguridad de periodistas.

El 11 de noviembre de 2010, el Estado remitió a la RELE un informe en el que, entre otras cosas, informó respecto de la reciente adopción de un Convenio de coordinación para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas, suscrito entre la SEGOB, la SRE, la SSP, la PGR y la CNDH. En respuesta a dicho informe, el Relator de la CIDH planteó una serie de nuevas recomendaciones más detalladas respecto de cinco puntos para definir los lineamientos de operación del Comité y el Subcomité: 1) asegurar recursos financieros y personales; 2) asegurar la coordinación interinstitucional para implementar efectivamente las medidas; 3) definir las medidas que podrían adoptarse y cómo se implementarían; 4) garantizar la participación de periodistas y otros actores en el funcionamiento del Comité; y 5) solicitar cooperación internacional (RELE C. , 2010).

El 3 de diciembre de 2010, se instaló un Comité Consultivo encargado de recibir las solicitudes de protección, definir y dar seguimiento a las medidas implementadas y coordinarlas entre la federación y los estados (SEGOB, 2010). Para complementar el trabajo de ese Comité, se creó un Subcomité de evaluación que analizaba las solicitudes de protección y recomendar las medidas técnicas a implementar (SEGOB, PGR, CNDH, SSP, 2010). En

términos generales, el Comité y su órgano evaluador habían seguido las pautas marcadas por la RELE.

La supervisión de la Relatoría respecto de la situación de violencia contra periodistas en México no cesó durante 2011, pues incluso la Comisión Interamericana celebró una audiencia temática sobre “Agresiones contra periodistas en México” en su 143° Período de Sesiones, durante el mes de octubre y noviembre. Ese mismo año, los Relatores Especiales de la ONU y la OEA difundieron informes publicados en 2010 por sus oficinas para darle seguimiento a su visita oficial conjunta y a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano. En ese período parece haberse desarrollado un proceso de reflexión por parte de las ONGs nacionales y de las propias autoridades con respecto a las capacidades técnicas con que se contaba para diseñar un mecanismo que efectivamente cumpliera su función de detener los asesinatos y otras agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos. En febrero de 2011, las ONGs realizaron foros de análisis sobre el interés y las capacidades que mostraba el gobierno federal e igualmente, ese mes tanto representantes del Estado como organizaciones, se trasladaron a Colombia para recibir formación sobre el diseño del mecanismo de protección que había creado ese gobierno (Espacio OSC, 2015).

En el contexto de una visita de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, el presidente Felipe Calderón anunció y firmó un decreto por el cual se creaba el Mecanismo Gubernamental de Protección a Defensores; en él no figuraban los periodistas. Este mecanismo, sin embargo, no llegó a operar debido a distintos acontecimientos que ocasionaron tensiones políticas entre las autoridades y las ONGs (Espacio OSC, 2015, pág. 86). El Espacio OSC, que agrupaba a distintas ONGs de todo el país dedicadas al tema de defensores y periodistas, intentó una nueva vía para lograr la instauración del Mecanismo de Protección, pero esta vez, desde la creación de una Ley de Protección que cabildearían en el Congreso de la Unión. Ésta era una estrategia atractiva debido a que aseguraría que la estabilidad del mecanismo no dependiera sólo de la voluntad política del ejecutivo.

A principios de 2012, “se tenían abiertas dos líneas de impulso conducidas por el Espacio OSC: una en el Ejecutivo, para personas defensoras exclusivamente; y otra en el Poder Legislativo para aquéllas y también para las y los periodistas” (Espacio OSC, 2015, pág. 86). Durante cuatro meses, las ONGs y legisladores sostuvieron 25 reuniones en los que diseñaron y redactaron la Ley de Protección a periodistas que se presentó formalmente el 13 de marzo de 2012 frente a senadores, embajadas, la delegación de la Unión Europea y la OACNUDH. El 24 y el 30 de abril de 2012 dicha Ley fue aprobada respectivamente de forma unánime por el Senado y la Cámara de Diputados. El 23 de junio fue firmada y promulgada por el presidente Felipe Calderón. Este hecho es otra muestra del cambio de rumbo de la conducta del Estado mexicano frente a la protección de periodistas en contexto de violencia, si bien no en materia de efectividad de política pública, sí en términos de acción legislativa al dotar a sus instituciones de leyes que le permitan cumplir con la Declaración de Principios: el Estado internaliza pues una norma de *soft law*.

### **Conclusiones del capítulo**

Como pudo observarse a lo largo de este capítulo, las acciones de los organismos especializados en derechos humanos de la OEA y la ONU han sido determinantes para que el Estado actuara en la dirección marcada por la norma de libertad de expresión de periodistas en contextos de violencia, que se encuentra contenida en la Declaración de Principios. Al ser miembros de estas organizaciones internacionales, los Estados buscan legitimidad. Para alcanzarla, adoptan determinadas acciones tendientes al cumplimiento de la normatividad internacional.

En otras ocasiones, en el caso de la RELE, órganos especializados fungen como mecanismos de supervisión y sanción o reproche moral, y como capacitadores y facilitadores de asistencia técnica indispensable para hacer que los Estados cumplan, no sólo con normas internacionales vinculantes sino también con aquellas normas sociales de *soft law*, pues aunque estas últimas no son obligatorias por no provenir de un ejercicio legislativo, sí proveen legitimidad a los Estados que se comprometen con ellas y las internalizan al interior de sus jurisdicciones, como el capítulo da cuenta de ello.

El papel que jugó la Declaración de Principios como norma de *soft law* al amparo de una estructura más amplia -la IHO- fue fundamental para que el Estado mexicano pasara de la omisión a la acción legislativa en el tema de la protección a periodistas en contextos de violencia, ya que ofreció un marco jurídico con alta legitimidad en el que se desarrolló el proceso argumentativo entre el Estado, la sociedad y las Relatorías. El Estado mexicano respaldó la autoridad moral de la Declaración de Principios de la CIDH, tanto sus requerimientos, como sus recomendaciones: esto es visible como proceso evolutivo desde la administración de Ernesto Zedillo a la de Felipe Calderón.

## CONCLUSIONES GENERALES

La evidencia aquí presentada permite afirmar que la hipótesis central de la investigación se comprueba, pues como se ha demostrado en cada uno de los períodos analizados, la Declaración de Principios influyó en la conducta histórica del Estado mexicano de omisión frente a la violencia contra periodistas, a la acción legislativa en la materia, debido a la legitimidad de la libertad de expresión como valor preponderante de una estructura normativa americana concreta: la Idea del Hemisferio Occidental. Como pudo apreciarse, la legitimidad es el mecanismo que se mantiene operando constantemente entre la variable independiente y la dependiente, gracias a las acciones de la Relatoría Especial de la CIDH, aunque este actor protagoniza la promoción de la norma de *soft law* e impulsa su influencia de distintas maneras en cada segmento histórico revisado.

A continuación, se explica la influencia causal y constitutiva de la Declaración de Principios en el nivel de los agentes de la estructura internacional y en el nivel individual de la conducta del Estado mexicano. Como antecedentes del primer período estudiado (1994-2000), a nivel de la estructura doméstica predominaba un contexto de reformas de gran calado judiciales, electorales y administrativas que representaban esfuerzos significativos del Estado encabezado por Carlos Salinas, por demostrar condiciones saludables en la democracia. Este interés se vio perjudicado con la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato del candidato priista a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio.

Según refiere Arturo Santa Cruz (2011), antes de esos hechos, el Estado se había mostrado enérgicamente defensor de la soberanía tradicional y contrario a amenazas de intervención extranjera, rechazando contundentemente la Observación Internacional de Elecciones (OIE). Sin embargo, como señala este autor, la aparición del EZLN y la muerte de Colosio le orillaron a hacer un cambio conductual estratégico y a admitir a observadores internacionales que monitorearon las elecciones de 1994, en aras de mantener la apariencia de Estado democrático. A pesar de esta lógica racional, ese movimiento se entiende en el contexto más amplio que se vivía a nivel hemisférico en el que justamente la práctica de la OIE comenzaba a consolidar una nueva concepción de soberanía sostenida en dos pilares: la

del gobierno democrático y la no intervención. El primero, traía como consecuencia la redefinición de los límites tradicionales del segundo, en el sentido de que la democracia republicana era un objetivo prioritario para los Estados americanos que en ocasiones justificaba la flexibilización de la regla de no intervención. Así se configuraba la nueva norma de soberanía que regía en la IHO.

Este precedente que sienta aquel tema electoral es crucial para entender la operación de la legitimidad como mecanismo causal que medió la influencia de la Declaración de Principios sobre el comportamiento mostrado por el gobierno mexicano ante el problema de violencia contra periodistas, en la medida en que la libertad de expresión era un valor íntimamente ligado al propósito moral de los Estados americanos: la democracia. En ese sentido, en un proceso político de deliberación argumentativa desarrollado en el año 1997 en el seno de la Cumbre de las Américas y la Asamblea General de la OEA, el principio de la libertad de expresión de la mano con el de la democracia, se enfrentaron fuertemente con la autodeterminación y la no intervención y salieron victoriosos como valores prioritarios de la estructura de la IHO.

Esto se hace patente en el hecho de que los Estados habían mostrado una apertura y disposición a incorporar el tema de la libertad de expresión en su discusión política hasta que se creó la figura del Relator Especial de la CIDH con un grado de autonomía política tal que comenzó a incomodar a los Estados por interferir en sus asuntos domésticos y cuestionar sus prácticas autoritarias, antidemocráticas y de censura de libertad de expresión de periodistas. Fue el caso principalmente de México y Perú (Cantón, 2018), en donde gobernaban Ernesto Zedillo y Alberto Fujimori respectivamente en condiciones de casi dictadura por la simulación electoral con la que llegaron a sus respectivas presidencias.

Los Estados, poco acostumbrados al escrutinio internacional de sus asuntos domésticos, comenzaron a rechazar el trabajo de la Relatoría e intentaron frenar el avance en la institucionalización jurídica de sus prácticas en materia de libertad de expresión con la creación de una propia Declaración de Libertad de Expresión. Los Estados miembros de la OEA, encabezados por la delegación estadounidense, ordenaron a la Comisión de Asuntos

Jurídicos y Políticos que creara un proyecto de Declaración que contenía un umbral de obligaciones estatales de protección a la libertad de expresión y de prensa tan bajo que amenazaba con la amplia discrecionalidad. Por lo anterior, la Relatoría buscó el respaldo de otros actores no gubernamentales internacionales que respaldaron su cabildeo para que los Estados echaran atrás esa iniciativa y efectivamente lo consiguió. Inmediatamente después, como el propio Relator de aquel período lo refiere, la adopción de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión por parte de la CIDH tuvo como propósito dotar a ese instrumento de la legitimidad que gozaba el organismo que la creaba para evitar que los Estados pudieran cuestionar y declinar su observancia. Efectivamente, la norma de *soft law* alcanzó altos grados de legitimidad que aún casi veinte años después se mantiene y opera como si se tratara de *hard law* (Cantón, 2018).

En este sentido, los presupuestos teóricos del enfoque constructivista de RRII permiten realizar un primer análisis a nivel de la interacción internacional entre los agentes de la IHO como estructura. Si bien los Estados americanos estaban viéndose afectados por las prácticas de denuncia de la Relatoría, también es cierto que *percibían* a la CIDH como un actor legítimamente autorizado mediante normas internacionales procedimentales contenidas en la Convención Americana y en el Estatuto de la CIDH, para crear tanto la Relatoría como la Declaración de Principios. Por tanto, esa percepción afectaba su comportamiento, en términos de lo teorizado por Ian Hurd sobre la legitimidad como mecanismo (2009, pág. 226), en la medida en que les orillaba a abstenerse de incumplir con una norma de *soft law* que no sólo contenía un valor toral para la identidad americana, sino que, además, había sido adoptada a través de canales igualmente legítimos. Este fue un efecto de la norma internacional en cuestión no sólo causal, sino también constitutivo, pues los Estados determinaron su conducta a partir de una redefinición de su interés por proteger su soberanía del intervencionismo internacional, a un nuevo interés por mantenerse alineados a la norma democrática de libertad de expresión que acababa de juridificarse en el sistema interamericano.

## **Efectos de la Declaración de Principios en la conducta del Estado mexicano**

En el primer período de 1994 a 2000, hubo dos elementos en la variable dependiente que se modificaron con notoriedad respecto a décadas anteriores. El primero, que, desde la primera rueda de prensa de Ernesto Zedillo como presidente de la república, este adoptó un discurso de permanente y constante reconocimiento de la libertad de expresión y, específicamente, del papel del trabajo periodístico en el mantenimiento de una democracia. Paulatinamente, ese discurso se modificaba según se presentaban eventos internacionales o nacionales. Por ejemplo, luego de la visita *in loco* realizada por la Comisión Interamericana a México en 1996, ese organismo dictó un informe en el que concentró las denuncias de varios actores domésticos, internacionales y transnacionales que referían una falta de protección, respeto y garantía de la libertad de expresión de periodistas.

Igualmente, a través del mecanismo de denuncias individuales, la CIDH resolvió que México era responsable por violar derechos de periodistas en dos casos sucedidos durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Inmediatamente después, en 1997 Zedillo introdujo en su discurso el elemento del rechazo contundente a la violencia contra periodistas y la impunidad y, además, diez meses después ordenó la puesta en marcha del Programa de Agravios a Periodistas de la CNDH. En los dos últimos años de ese sexenio, ya designado el Relator Especial de la CIDH y mientras se desarrollaban los intentos de los Estados miembro de la OEA de crear una Declaración paralela, aunque públicamente se comprometían en la Segunda Cumbre de las Américas a apoyar el trabajo de la Relatoría, México anunció su decisión de someterse a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este hecho significó un trascendental cambio en la postura del Estado frente a la protección contra intervenciones externas en sus asuntos domésticos, no sólo política, sino ya en términos judiciales para que pudiera ser condenado por sus decisiones que a nivel nacional vulneraran los derechos humanos. Hay una evidente correlación entre los procesos políticos en materia de libertad de expresión suscitados a nivel hemisférico en ese momento y los cambios de conducta del Estado a nivel nacional.

La Declaración de Principios estaba generando cambios a nivel de la estructura y, por tanto, también se estaba generando una redistribución de los intereses de los agentes que se manifestó a nivel internacional, pero que terminó impactando la identidad del Estado mexicano, antes fuertemente influida por la norma de no intervención y, ahora, luego de la suscripción de la Declaración, caracterizada por el valor de la democracia representativa a la que aspiraba. En esos términos, el surgimiento de la Declaración fue la causa, entendida como condición previa para producir el cambio de conducta del Estado, a través de su legitimidad operando constitutivamente sobre su identidad e intereses.

En el segundo período analizado, la estructura doméstica había sufrido transformaciones significativas respecto del período anterior luego de la alternancia de partidos en el poder. La nueva política exterior del Estado mexicano manifestaba la victoria del principio de libertad de expresión y democracia por encima de la soberanía tradicional sostenida en la no intervención. Desde los primeros días de gobierno, se firmaron convenios y se pactaron alianzas con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, entre ellos, con la OACNUDH. La intención del gobierno federal era la de “anclar” los avances que se habían realizado en México en temas de derechos humanos, mismos que querían mantenerse como rectores del nuevo gobierno (Castañeda Gutman, 2018).

Según refiere el entonces titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, el Estado mexicano había dejado de ver a los organismos internacionales especializados en derechos humanos como enemigos o como un problema por la intervención en sus asuntos domésticos; por el contrario, los consideraron aliados para lograr la vigencia de los derechos humanos en el país. Como él mismo refiere, actores políticos estratégicos que habían permanecido en la oposición y ahora se encontraban a cargo del gobierno federal, mantenían una lucha por valores democráticos como la transparencia, los derechos humanos y la libertad de expresión, y éstas, entre otras, eran razones para actuar detrás de la nueva postura de México.

La adopción de la ley de transparencia y acceso a la información pública apenas iniciado el sexenio foxista significó un movimiento contundente que buscó alinear el conducta del Estado con el modelo de identidad democrática preponderante en la estructura normativa americana; movimiento muy entendible a partir del nuevo interés de México por demostrar cómo efectivamente su nuevo gobierno era uno democrático. La creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra Periodistas y el cambio de conducta del Estado dirigido a proteger el secreto profesional de periodistas son dos medidas que, como se mostró en el capítulo anterior, ilustran la correlación entre la influencia de la Declaración de Principios impulsada por la Relatoría en su agenda de trabajo y el comportamiento estatal inmediato.

La capacidad de la norma para sujetar la conducta estatal era producto de su fuerte legitimidad alcanzada en ese momento. México, que tenía interés en fortalecer su imagen democrática, no sólo reconocía la autoridad de la Declaración como instrumento que contenía deberes relevantes para la libertad de expresión, sino que sus principales órganos incorporaron dicha norma en su discurso como el fundamento de sus razones para actuar y decidir su política pública. El Estado justificaba sus acciones en el contenido de una norma jurídica no vinculante porque le proveía razones legítimas para actuar, operando bajo la lógica del razonamiento deliberativo del que habla Reus-Smit (2014).

Un aspecto sumamente relevante para los fines de esta investigación es que el Estado no sólo consideraba la legitimidad política de la Declaración y de la Relatoría, sino que le atribuía autoridad jurídica suficiente para entablar una relación de sometimiento estatal voluntario a la supervisión del Relator. Lo anterior se ejemplifica con el hecho de que la PGR haya respondido a los requerimientos de información del Relator sobre las denuncias de criminalización de periodistas que no revelaban su secreto profesional y de que, además, posteriormente le haya remitido para su revisión, asesoramiento y aprobación, el acuerdo administrativo por el cual se establecían reglas para la citación penal de periodistas.

En el período comprendido entre 2006 y 2012, los intentos del Estado por alcanzar la democracia se vieron minados por el recrudecimiento de la violencia y el narcotráfico. Esta

variable es relevante en la medida en que, como señalan Risse, Ropp y Sikkink (2013), existen algunas condiciones como la baja estatalidad o la incapacidad material que afectan el cumplimiento de los Estados de las normas internacionales, no por falta de voluntad o interés en realizarlo. La adopción de la Ley Federal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas es un ejemplo de cómo una norma internacional de *soft law* puede influir el comportamiento de los Estados gracias a su legitimidad, aún en presencia de condiciones políticas complejas en el nivel doméstico. En el caso de esa medida en particular, como se describió en el capítulo anterior, el papel de la Relatoría Especial y de la CIDH en la promoción de la norma fue distinto y ese cambio en su forma de interacción se debió a que en el sexenio anterior se había dedicado al desarrollo de capacidades y recursos de los actores domésticos para la incidencia y cabildeo. Además, la apertura de las condiciones institucionales facilitó la proliferación de organizaciones civiles de derechos humanos y la instalación de oficinas regionales de ONGs internacionales.

Todos los nuevos actores, nacionales, internacionales y transnacionales, entraron en procesos de comunicación con los órganos del Estado con el objetivo de instaurar un mecanismo de protección a periodistas. Sin embargo, eso se dificultó debido a que, como se observa en el capítulo descriptivo, los actores no estaban dispuestos a dejarse persuadir por el mejor argumento de sus interlocutores en un proceso argumentativo desarrollado con el propósito de alcanzar un consenso razonado, según lo teorizado por Thomas Risse a la luz de la acción comunicativa de Habermas (2009, pág. 276). Ni el Estado ni las organizaciones estaban dispuestos a cuestionar su propia posición a la luz de los argumentos del contrario.

En este caso, la legitimidad de la norma de *soft law* en materia de libertad de expresión y protección a periodistas contra la violencia operó en dos momentos. El primero, al actuar como foro de discusión con reglas claras, preestablecidas y percibidas como legítimas: la audiencia temática de violencia contra periodistas en México desarrollada en la sede de la Comisión Interamericana. En ese momento, los actores acudieron a un espacio neutro para intercambiar sus posiciones, según las cuales la Relatoría y la CIDH emitieron sus conclusiones y recomendaciones al Estado en documentos posteriores. En un segundo momento, ambas instituciones operaron como actores con autoridad determinante para

destrabar el proceso de negociación del mecanismo de protección a periodistas que se había frustrado.

Luego de la visita conjunta a México de los Relatores Especiales de la ONU y la CIDH, ambos emitieron una recomendación detallada y concreta acerca de la necesidad de crear un mecanismo con ciertas características. Durante su estancia en el país, además, cabildearon con el poder legislativo la creación del mecanismo mediante una ley y no mediante un decreto del ejecutivo. Representantes de organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales atribuyen la adopción del mecanismo a la recomendación hecha y reiterada por la Relatoría Especial de la CIDH (Botero, 2017; Ruelas, 2018).

Analizar estos hechos a la luz de un marco teórico interdisciplinario como el que propone esta investigación, permite generar una explicación más precisa sobre el papel que tienen las normas del Derecho Internacional en el comportamiento de los Estados; específicamente las del *soft law*. Primeramente, debe entenderse que la Declaración de Principios es un instrumento que expresa jurídicamente prescripciones de conducta de una norma social internacional más amplia que está incorporada en la estructura hemisférica americana: “la libertad de expresión y de prensa es condición indispensable para la democracia”, y ésta, a su vez, es uno de los pilares de la soberanía. Para explicar la manera en que opera la legitimidad como mecanismo causal que conecta la variable independiente -norma de *soft law*- con la dependiente -conducta del Estado mexicano-, es necesario considerar que la Relatoría Especial también integra esa norma social internacional, pues igualmente fue prevista, diseñada y creada con el mismo propósito moral del Estado -el gobierno democrático- institucionalizado en la estructura hemisférica occidental. Así puede leerse textualmente según lo expresa la CIDH en el documento en que aprobó las condiciones de operación de la Relatoría:

“[L]a CIDH desea expresar, que ha decidido la creación y definición del mandato de la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión, con la convicción más profunda que este mecanismo será una contribución fundamental para promover y proteger esta importante libertad, clave para el desarrollo de la democracia en el Hemisferio”. (CIDH, Comunicado de Prensa 2° de 1998).

Por otro lado, la Declaración de Principios no era un instrumento desligado de la Relatoría Especial, sino que en sí misma su redacción y promoción era uno de los tres ejes prioritarios de trabajo de esta última, según refiere el propio Relator Especial que la diseñó y dispuso también las condiciones de operación de la Relatoría (Cantón, 2018). En los términos de Christian Reus-Smit, la IHO como estructura constitucional contiene un propósito moral de los Estados que es el gobierno democrático. Actuando como elemento integrador de la concepción de soberanía, la democracia es un rasgo fundamental de identidad de los países del continente. Por ello, al ser la libertad de expresión y de prensa un elemento particular del ejercicio democrático se convierte en una norma fundamental a la que los Estados no pueden negarse a cumplir si es que quieren que se les considere miembros legítimos de esa sociedad concreta. En el mismo orden de ideas, las normas procedimentales, entre las que se incluyen las reglas y fundamento jurídico de las facultades y competencias que tiene la CIDH, deben ser igualmente respetadas.

En ese sentido, la Relatoría Especial de Libertad de Expresión adquirió fácilmente su legitimidad por tener el propósito de contribuir a la democracia y también por haber sido instaurada por un órgano legitimado como la propia CIDH, a través de procedimientos regulados en instrumentos legales autorizados:

“La Comisión definió el mandato y metodología de trabajo a ser aplicados por la Relatoría[.] La competencia de la CIDH [...] se basa en lo establecido, entre otros, en los artículos 13 y 41, literales a., b., c., d., f., y g. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y en el artículo 18 literales a., b., c., d., f., y g. del Estatuto de la Comisión”. (CIDH, Comunicado de Prensa 2° de 1998).

A partir de los hallazgos de esta investigación que confirman la hipótesis planteada, se puede llegar a las siguientes conclusiones generales prioritarias que desafían el paradigma positivista del Derecho Internacional, creado y sostenido histórica y tradicionalmente sobre la concepción westfaliana de soberanía:

*1) En ciertas circunstancias, actores distintos de los Estados pueden dar forma y matiz al Derecho Internacional para que impacte el derecho doméstico*

En el caso concreto, estos actores la CIDH y la Relatoría Especial, fueron las creadoras unilaterales de la Declaración de Principios. Lo anterior no ignora la participación de otros actores, como las ONGs nacionales e internacionales, en el proceso de argumentación, presión política y definición de la norma social, sino que se refiere a la fuente directa, al actor que adoptó oficialmente la norma jurídica. Más aún, el proceso de redacción de la Declaración por parte del entonces Relator Especial, Dr. Santiago Cantón, se suscitó en un contexto de férrea pero velada oposición por parte de los Estados a la codificación de un alto estándar de protección a la libertad de expresión de periodistas que podría poner en cuestión sus prácticas domésticas en la materia.

Fue precisamente a raíz de la movilización de los Estados para crear una Declaración política y no jurídica que definía un nivel de protección laxo e inferior al adecuado, que el recién designado Relator Especial se alió con las ONGs internacionales más reconocidas a nivel continental para presionar a EEUU para que retirara su propuesta. Posteriormente, buscó el respaldo institucional de los titulares de la CIDH para crear un instrumento jurídico de *soft law* con un espectro más amplio de protección que pudiera atar de una vez por todas a los Estados a un estándar mínimamente adecuado que no pudieran disminuir en el futuro (Cantón, 2018).

La razón de que los Estados no puedan crear un instrumento contrario o inferior al ya diseñado por el Relator y aprobado por la CIDH, era precisamente que dichos actores gozaban de fuerte legitimidad de conformidad con la IHO y actuaban dando razones para su acción y fundamentos jurídicos igualmente legítimos que ningún Estado sería capaz de desafiar. Por otro lado, tanto la CIDH como la Relatoría fueron las protagonistas de la interpretación autorizada y la supervisión del cumplimiento de la norma, lo que les convierte en actores privilegiados en la definición del alcance de los términos del instrumento. Lo anterior remite a la reflexión acerca de quiénes crean y aplican el Derecho Internacional y cómo lo hacen y confirma que no son sólo los Estados quienes en la práctica crean, modifican y deciden qué

normas jurídicas regularán la conducta de los Estados, tanto a nivel internacional -en sus interacciones entre ellos-, como a nivel doméstico -en sus interacciones con la población bajo su jurisdicción-.

Todo esto tiene implicaciones en la doctrina jurídica, pues plantea una serie de preguntas para una teoría y filosofía del Derecho Internacional: ¿cuál Derecho es legítimo y válido?, ¿en dónde radica la fuerza del Derecho o cuál es el origen de su capacidad constrictiva de la conducta?, ¿en los criterios formales de validez, como los procedimientos pactados para la adopción de tratados, o en criterios sustantivos de la norma, según su legitimidad conforme a la estructura normativa a la que pertenecen? Definitivamente, la respuesta a esta pregunta no será sólo una de las dos dimensiones de validez, formal o sustantiva. La creación del Derecho sí debe atender a determinados procedimientos institucionalizados en mayor o menor medida, porque la legitimidad surge no sólo de la concordancia de la norma con la estructura social a la que pertenece, sino también de las reglas procedimentales que le dan origen (Hurd, 2009). No obstante, según lo observado en esta investigación, lo que determina en primer lugar su capacidad práctica y real de constreñir la voluntad y conducta de los Estados es su legitimidad sustantiva y no formal.

*2) El Derecho Internacional es una práctica social argumentativa en la que el soft law tiene efectos en la conducta, y la legitimidad es el mecanismo que la constriñe*

Según los constructivistas de RRII, las normas no sólo regulan la conducta, además tienen carácter constitutivo de identidad a través de procesos de argumentación, comunicación y socialización. La anterior afirmación puede corroborarse en esta investigación, pues la Declaración de Principios que expresaba jurídicamente la norma social de democracia y libertad de expresión, influyó en la reconfiguración de los intereses e identidad de los Estados americanos. Este caso es una muestra de cómo las normas que componen al Derecho Internacional juegan un papel relevante en la definición de la conducta política de los Estados (Reus-Smit, 2014, pág. 23). Confirman la afirmación planteada con anterioridad acerca de que si la política internacional es una forma de razonamiento y acción

gobernada por y constitutiva de, una estructura normativa, el Derecho Internacional y sus normas también forman parte de esa estructura que moldea y es moldeada por la política.

El caso bajo estudio comprueba que el Derecho Internacional, aún si es aquél considerado como *soft law*, no es un elemento externo a la política; no es un epifenómeno dependiente de las relaciones de poder entre Estados, como entienden los realistas, ni tampoco es un mero conjunto de reglas que sirven para lograr la cooperación, como proponen los liberales. El análisis expuesto en el capítulo 3 de este trabajo y los hallazgos de la investigación descritos en este apartado, permiten sostener que la naturaleza de la política internacional condiciona la composición del Derecho Internacional y este último, a su vez, retroalimenta moldeando la forma en que se expresa la política a través de las prácticas de los Estados y otros actores (Reus-Smit, 2014).

A partir de esta premisa, el Derecho Internacional es una práctica social fundamentalmente argumentativa que es creada y modificada por distintos actores, a través de distintos mecanismos formalizados en mayor o menor medida. Lo que constriñe la conducta es un elemento sustantivo del Derecho, la legitimidad jurídica de la norma derivada de su armonía con la estructura a la que pertenece. Esto es trascendente en la medida en que desafía la postura positivista dominante en la que lo que origina la fuerza vinculante o capacidad para constreñir la conducta no es sustantiva sino formal, derivada de los procedimientos oficiales por los que los Estados alcanzan acuerdos a través del pacto de voluntades soberanas. En esos términos, la clasificación del Derecho Internacional en *soft law* y *hard law* ya no parecería tan útil para reflejar la práctica jurídica, por ejemplo, como se observa en el caso de la Declaración de Principios y el comportamiento del Estado frente a la misma.

Finalmente, podría plantearse una pregunta acerca de la distinción entre una norma jurídica y una norma social internacional y sobre la utilidad del Derecho, si es que no radica en la formalidad, sino en la sustancia. En ese sentido, podría ser que la juridificación de una norma social internacional -en este caso de estudio, la libertad de expresión y de prensa codificada legalmente en la Declaración de Principios- permita incrementar su legitimidad y

traslade a los Estados a un campo específico de reglas de procedimiento en el marco de las cuales deben desarrollarse sus procesos de interacción, si es que quieren permanecer como miembros legítimos de la sociedad concreta a la que pertenecen.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Entrevista con Santiago Cantón, ex Relator Especial de la Libertad de Expresión CIDH (1998-2001) y Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Videoconferencia del 17 de enero de 2018).**

CR: Buenos días, doctor, gracias por concederme tiempo para la entrevista. Trataré de ser breve.

SC: Buen día, con gusto.

CR: Doctor, podría hablar sobre el contexto del surgimiento de la Declaración de Principios y las discusiones y diálogos previos que hubo en la Asamblea General de la OEA, como en las Conferencias Hemisféricas. ¿Cuál era la relevancia que tenía el tema de la libertad de expresión?, ¿qué llevó a los Estados a diseñar una Declaración?

SC: Antes que nada, tener presente que la Relatoría hace una semana acaba de publicar los 20 años de la Declaración de la Relatoría, un libro sobre esto. Ahí hay varios artículos, entre ellos hay un artículo mío donde presento justamente los inicios de la Relatoría, por qué motivo ocurrió, que pasó, así que todo lo que yo te diga después puedes verificarlo con el artículo porque ahí está mucho más completo.

Primero, el origen es un poco discutido, pero en principio aparentemente fue un diálogo entre el presidente Menem y el presidente Clinton en donde se decidió crear, no específicamente, tener presente que hasta el momento no se conocía mucho el tema de las relatorías [especiales] estamos hablando de 1997. Las relatorías eran dentro de la Comisión Interamericana algo promocional cien por ciento y ninguna era una persona a tiempo completo, sino que eran llevadas adelante simplemente por los Comisionados, no había una persona dedicada especialmente. Entonces, en los inicios, cuando se hablaba de la creación de una Relatoría... no se hablaba de una Relatoría, se hablaba de crear algo, alguna especie de institución o entidad hemisférica, ni siquiera se hablaba de que fuera adentro de la OEA o de la Comisión Interamericana, sino de una entidad hemisférica que pudiera supervisar la situación de la libertad de expresión en el hemisferio. Se hablaba dentro del contexto de la

Cumbre de las Américas, donde cada dos, tres años, tres o cuatro se daba la Cumbre de las Américas. La primera se realizó en Miami en 1994 donde se reunían los presidentes de todos los países. Luego una segunda en Chile en 1998. La reunión esta previa entre 1997 [la de Clinton y Menem] y se lleva el tema a la Cumbre de las Américas. En el medio de ese debate, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conversa con el Secretario General de la OEA, César Gaviria, y deciden que esa entidad que se iba a crear para la defensa de la libertad de expresión se haga dentro de la Comisión Interamericana.

CR: “Perdón, eso fue antes o después de... veo que hay algunas actas en las discusiones en la Asamblea General sobre crear una Declaración, se le envió a la Comisión de Asuntos Jurídicos, el encargo de estudiarlo y diseñarlo, y luego, no logro encontrar en internet el pre proyecto que, según las actas, se creó. Inmediatamente después lo que sucede...”.

SC: Esa es la solicitud de la Declaración sobre Libertad de Expresión...

CR: Exacto, no era una Declaración de Principios...

SC: Eso es aparte, después vamos a eso. Ahora estoy hablando de la creación de la Relatoría. Ni siquiera se hablaba [entonces] de una Declaración de Libertad de Expresión. [...] Una vez que la Comisión Interamericana lo toma, con anterioridad, ni siquiera se hablaba de una Relatoría, se hablaba de crear algo a nivel hemisférico, de alto nivel, para defender la libertad de expresión. La Comisión lo toma y ahí se hace el primer comunicado de prensa que es del 97 si no me equivoco. [Si buscas] vas a encontrar el comunicado de prensa muy breve donde dice que crea la Relatoría de Libertad de Expresión. Estamos hablando del año 97. Luego llega la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile y ahí, los presidentes de todos los países de las Américas, 24 países, [inaudible] apoyan la creación de la Relatoría de Libertad de Expresión por parte de la Comisión Interamericana. Si vos leés el acta, el documento final de la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile vas a ver que, no me acuerdo si la Declaración está en el documento final o en el Plan de Acción, en uno de los dos, hay un párrafo específico donde dicen “apoyamos la creación de la Relatoría de Libertad de Expresión por parte de la Comisión Interamericana”. Entonces, ahí en el año 98 de la Cumbre es ahí donde ya queda oficializada la creación de la Relatoría y la Comisión inicia el proceso de elegir a la persona.

Se hace un concurso público, hay los candidatos finalistas y la Comisión me elige a mí y yo comienzo en noviembre del 98, como primer relator de libertad de expresión. Ahora, con anterioridad a la creación de la Relatoría, la Comisión Interamericana, bueno... el Sistema Interamericano en su conjunto, Comisión y Corte, habían tenido un rol muy importante en el tema de libertad de expresión, porque tenemos la Opinión Consultiva OC/05 del año 85, y posiblemente no haya ningún documento más donde se asentaban las bases de todo lo de libertad de expresión. Realmente es el más rico que hay, en el libro que te mencioné de la Relatoría de Libertad de Expresión hay un artículo del Juez Pedro Nikken, que fue uno de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que fue de los principales que escribieron la Opinión Consultiva No. 5. O sea que, estaba la OC/05 y estaba el informe de la Comisión Interamericana del año 92 si no me equivoco sobre el desacato, el delito de desacato. Se llama "desacato" el Informe y "desacato" lo que significa en nuestros países es difamación, "*difamation*", o sea, cuando el Estado, funcionarios públicos, que criticar a un funcionario público es más peligroso que criticar a un ciudadano común, digamos, cuando se protege a los funcionarios públicos de la crítica por parte de las personas. Eso es lo que se llama el Informe de Desacato de la Comisión Interamericana del año 92. El Sistema Interamericano, con la Opinión Consultiva y con el Informe de Desacato de la Comisión, había tenido con anterioridad a la creación de la Relatoría, le había dado mucha importancia a la libertad de expresión. Tal es así que el párrafo que más veces se ha citado sobre la libertad de expresión de las Américas es el párrafo de la Opinión Consultiva 5 que te acabo de mencionar en la que plantea que la libertad de expresión es la piedra angular de toda democracia. Es el párrafo que constantemente se cita y viene en la Opinión Consultiva. O sea, la OC, el Informe de Desacato ya habían claramente establecido la importancia que le daba el Sistema Interamericano a la libertad de expresión y eso termina de fortalecerse con la creación de la Relatoría. Y pues hasta ahí más o menos vamos, año 98, empieza la Relatoría. Entonces, ahí la Relatoría comienza y no existía nada, no existía ningún antecedente de Relatorías en la Comisión Interamericana, de Relatorías permanentes como esta, no existía ningún antecedente. Y, el objetivo, porque tuvo un rol muy importante la sociedad civil en la creación de la Relatoría, el objetivo era que hubiera, como decía antes, alguna entidad fuerte

que sea independiente y que pueda supervisar la libertad de expresión. Entonces, el mandato de la Relatoría, y digo el inicial porque en la práctica se fue cambiando, el mandato inicial fue de mucha independencia en la Relatoría y la Comisión que me elige a mí como relator me permite tener mucha independencia. ¿Qué quiere decir esto? Yo hacía los comunicados de prensa que yo quería, hacía el informe que yo quería y la Comisión no intervenía en nada, fue una independencia muy fuerte del Relator, cosa que hoy en día no es así en general con las relatorías, hoy hay mayor vínculo con los comisionados. En aquél entonces yo tenía mucha independencia.

Lo primero fue crear la oficina porque no existía nada, lo que te decía, no había oficina, no había computadoras, no había funcionarios, no había empleados, no había secretaria, no había nada. Entonces, los primeros pasos fueron crear una oficina y conseguir recursos para crearla. Y después fue plantear cuáles iban a ser los ejes temáticos centrales de trabajo de la relatoría. Entonces ahí, lo que decidí fue, en primer lugar, el problema principal de América Latina en materia de libertad de expresión, no el principal sino el más grave, es el del asesinato de periodistas. Lamentablemente continúa siendo. De ahí, la Relatoría lo puso como un eje principal, el asesinato de periodistas, un enfoque principalmente yo te diría México y Colombia, donde [inaudible] con la sociedad civil de esos países y ver precisamente qué se podía hacer en la Relatoría. Y el enfoque, viniendo de la Comisión Interamericana, el de la Relatoría fue la lucha contra la impunidad de los crímenes contra periodistas. Más allá de la importancia de la prevención, la prioridad era y continúa siendo que la mayoría de los crímenes contra periodistas continúa en la impunidad, por lo tanto, un enfoque central fue ese. Y de ahí que la Comisión empezó a tramitar muchos casos de asesinatos contra periodistas y de libertad de expresión. La idea era dar cita a jurisprudencia del Sistema Interamericano, tanto de la Comisión como de la Corte, sobre el tema de libertad de expresión y de violencia contra los periodistas. Ese fue un eje principal de entrada. El otro eje fue que los periodistas muchas veces son denunciados por los funcionarios públicos, el otro eje fue precisamente darle seguimiento con mucho énfasis al informe de desacato de la Comisión Interamericana. Se empezó a levantar y a usar mucho el informe de desacato y llevó a que en los últimos 10 o 15 años del trabajo de la Relatoría, como 10 países incluyendo México,

derogaron la figura del desacato. La idea fue fortalecer todo lo que es el desacato. El tercer eje principal fue la Declaración de Principios de Libertad de Expresión. Primero hay que tener presente que al crearse la Relatoría los Estados estuvieron muy en contra de la creación de la Relatoría y fue muy principio trabajar al principio. No me recibían ni respondían las comunicaciones que yo enviaba, los correos, había críticas muy fuertes por parte de países como México, Brasil, que no querían que existiera una Relatoría independiente. Estoy hablando de los primeros meses de trabajo. Luego con el correr de los meses, inclusive un país, el canciller, pidió al secretario general de la OEA que me echaran, que echara al Relator de Libertad de Expresión porque estaba dando opiniones de manera inconsulta con la Comisión Interamericana y el Secretario General de la OEA, un poco lo que mencionaba antes de la independencia. El canciller de Guatemala le dijo al Secretario General de la OEA “tienes que echarlo porque no cumple con las normas”. Los primeros meses fueron muy difíciles. [...] Los Estados, cuando comenzaron a aceptar, fue tratar de que tuviera mayor contenido el artículo 13 de la Convención Americana, estaba el informe de la relatoría, estaba la opinión consultiva, el informe de desacato, pero no había un desarrollo mucho más, digamos, no normativo pero conceptual sobre la materia de libertad de expresión. Entonces, se le pide a la Relatoría ver de qué manera yo podía darle mayor conceptualización al tema de libertad de expresión. Y ahí al mismo tiempo hubo una avanzada muy extraña de un grupo de países encabezados por Estados Unidos que buscó hacer una Declaración de Principios, que es lo que vos decías. No era la de la Comisión, no era la que había estado haciendo yo, porque todavía no se había hecho, pero se propuso una Declaración de Principios por parte de los Estados. Y de esta manera, yo creo que, frente a la amenaza de los Estados de la creación de la Relatoría de Libertad de Expresión, se respondió diciendo “bueno, vamos a hacer nuestra propia Declaración de Principios de Libertad de Expresión”. Entonces, ahí me moví juntamente con organizaciones de la sociedad civil para que los Estados no continuaran avanzando en esto, porque encima el borrador que había y yo lamentablemente no tengo el borrador, no se consigue, no sé si tú lo tengas, era malo, era malo, era realmente retrógrada en materia de libertad de expresión. Entonces, [...] juntamente con la sociedad civil, la Sociedad Interamericana de Prensa, lograr que no se avanzara con esta Declaración de

Principios por parte de los Estados. No se llamaba “Declaración de Principios” se llamaba “Declaración de Libertad de Expresión”. Luego de lograr que no avance, me planteé [...] “uno, ahora tengo que evitar que esto vuelva a pasar; dos, ahora tengo que elevar la vara al máximo en materia de libertad de expresión porque claramente había una amenaza muy fuerte por parte de los Estados de tomar... Entonces, de ahí que planteé la sanción, la aprobación por parte de la Comisión de una Declaración de Principios de Libertad de Expresión que le diera contenido, y eso lo ves en la introducción o en el preámbulo, donde se dice que es una interpretación de la Comisión Interamericana del artículo 13 de la Convención. Entonces, ahí el objetivo era darle contenido al artículo 13... Entonces los 13 artículos de la Declaración de Principios es la interpretación que hace la Comisión Interamericana a través de su Relatoría del contenido y alcance de la libertad de expresión, ese fue el objetivo y esa fue la idea. La Declaración de Principios la escribo yo, básicamente, luego se presentó a la Comisión para que la aprueben, se le hicieron muy pocos cambios a la versión de la Comisión Interamericana y ahí surgió la Declaración de Principios. La Declaración de Principios le puso una vara a los Estados, a partir de ese momento se acabó el debate entre los Estados porque los Estados se hacían una Declaración propia o inclusive una Convención sobre esta materia, no podían tener un estándar menor que lo que había establecido la Comisión Interamericana. Entonces, a partir de ese momento se estableció una vara para todos los Estados. Y al mismo tiempo, la Convención se transformó en *soft law* y tuvo un impacto debo reconocer que fue mucho más allá de lo que yo pensaba años 2000, 98, 99, cuando se aprobó, porque hoy en día es una Declaración que es utilizada por los Estados para establecer los estándares de libertad de expresión, utilizada por jueces de los países de la región cuando tienen que resolver casos de libertad de expresión, o sea, el impacto que ha tenido la Declaración de Principios fue claramente mucho más allá de lo que honestamente pensaba [...]. Lo que habla muy bien del rol que ha tenido la Comisión Interamericana para documentarla y que sea verdaderamente utilizada porque inclusive ha habido decisiones cautelares, decisiones de jueces, sentencias donde se hace referencia a la Declaración de Principios bastante, es innumerable la cantidad de casos. Entonces, ese *soft law* ha tenido un impacto hemisférico impresionante a lo largo de los años y lo sigue teniendo. Eso tal vez cubra bastante la pregunta inicial que me

hiciste, tal vez mucho más, pero es la idea panorámica de cómo fue la Declaración de Principios.

CR: Aquí hay otro bloque muy importante que tiene que ver con algunos informes que se realizaron por parte de la Relatoría después de que usted terminó sus funciones en materia del vínculo que había económico y de libertad de expresión. Y este tema tiene que ver con una de las primeras preguntas que me surgieron escuchándolo hablar sobre estas pláticas de Menem y Clinton. ¿Será que realmente había una preocupación por generalizar esta visión de la libertad de expresión y la democracia por su benignidad, o en realidad es que se quería lograr eso, implantar esta idea, esta norma social de la libertad de expresión, el valor que tiene en los Estados, porque ello convenía en un Estado democrático, en el que se respetan las libertades necesarias e indispensables para el libre comercio, por ejemplo? Esto pensando en el Decálogo de Washington y en estas cuestiones, que generalmente se oponen en los discursos actuales de los derechos humanos, pero me he topado con mucha información y me llamó mucho la atención que en los informes posteriores de la Relatoría había como tema principal e inclusive los Relatores dieron conferencias en el FMI en el BM sobre la relevancia de la libertad de expresión y su conexión con temas económicos. En su opinión, ¿a qué cree que se debió este interés de Menem y Clinton y por qué los Estados se opusieron y qué los hizo cambiar de opinión?

SC: Yo creo que un aspecto que no te mencioné pero que fue central en la creación de la Relatoría fue un asesor de Clinton que se llama Sidney Blumenthal. Es un escritor de Estados Unidos famoso, que era asesor de Clinton y como periodista escritor honestamente él propone la creación de la Relatoría de Libertad de Expresión o bueno de alguien que supervise. Hasta donde yo sé, hablé una sola vez con él y no pude tener más detalle, pero teniendo en cuenta la grave situación que vivían los periodistas en América Latina, creo que el año 97 o 98 fue uno de los peores años de periodistas asesinados en América Latina. Y esto se da en un contexto, vos sos muy joven pero volviendo al año 97, donde a ver si Chile fue el último país, creo no equivocarme, en recuperar la democracia, estamos hablando de 1989,

Chile fue el último país... estamos hablando de 7 u 8 años después de que el último país retorne a la democracia, por tanto estamos hablando que por el paso de dictaduras y violaciones a los derechos humanos masivas que afectaron gravemente a la libertad de expresión porque la primer víctima de la dictadura fue la libertad de expresión, todavía era un tema... hoy treinta y pico años después sigue siéndolo pero menos... pero en aquél entonces el tema de libertad de expresión, el tema del periodismo, el tema de democracia era central en la agenda hemisférica, mucho más de lo que lo es hoy en día. De ahí que yo creo honestamente, ojalá que no me equivoque, pero que el motivo central fue ese y no el económico. El motivo central fue la democracia, el Estado de Derecho y evitar que las graves violaciones que hayan ocurrido que no vuelvan a suceder y que no vuelva a haber una ola de dictaduras en América Latina. El hecho de que muchas de las organizaciones que apoyaron la creación de la Relatoría son organizaciones de la sociedad civil, que históricamente han sido críticas de Estados Unidos. Yo recuerdo [26:50...] en una organización [...] que tenía unos periodistas que eran claramente no muy fanáticos de Estados Unidos, por lo tanto, se tenía el apoyo de la sociedad civil. Entonces yo, claramente creo que viene por ese lado, ¿no?, porque era esa época, era la época en donde se había terminado la elección de 1989 de Nicaragua, después Chile 19...no me acuerdo de la cuenta, luego del 90 Nicaragua [...]...pero eran esos años en que todavía se estaban terminando con el regreso de la democracia en la región, estamos viendo ese coletazo. Entonces yo creo que pasa por ahí. Luego el otro tema económico, al correr de los años, porque es un tema que obviamente era importante en cuanto a libertad de expresión, digamos desde otro punto de vista. Entonces yo creo que también es parte de la agenda porque es un tema central dentro de la agenda amplia que tiene la red de libertad de expresión, porque son muchos los temas... y con el correr de los años cada Relator ha traído un énfasis particular en el... a mí y a Bertoni de cierta manera nos tocó la primera etapa que era de darle contenido a una Relatoría que no se sabía que tenía que ser, de esta manera inicialmente yo me concentré en darle contenido normativo, darle contenido conceptual al tema de libertad de expresión, al tema del desacato, al tema de asesinatos y comencé un poco, muy poco, al tema de acceso a la información. Fue de las últimas cosas, en mis últimos informes ya se habla de acceso a la información, luego lo retoma

muy fuertemente Bertoni y lo continúa Catalina. O sea, tuvo cada Relatoría con sus tiempos los nuevos temas y hoy los temas son los digitales, digamos, que claramente en mi época no tenían para nada que ver con el internet. Empiezan en 19... no me acuerdo ahora pero cuando empieza la Relatoría el tema de internet y digitales no era un tema. Hoy lo es, claramente, entonces esa evolución se nota en las distintas agendas.

**CR:** ¿Usted cree que la oposición de este grupo de países que intentó esta otra Declaración...

**SC:** Mira...ahí es difícil saber. Yo me voy a los países en que casi por definición se oponen a cualquier creación que altere un poco el estatus quo se estaba teniendo y la OEA en eso es muy conservadora, por lo tanto, cuando surge esto sobre todo viniendo de la Comisión Interamericana que es una entidad que todos los Estados le tienen entre respeto y miedo. Por lo tanto, cuando la Comisión Interamericana decide crear esto y crea algo que tiene independencia, los Estados se preocuparon mucho, de ahí que no me respondían las cartas, de ahí que piden mi renuncia, de ahí hubo todo un movimiento claro... encima a los pocos años yo ya empiezo a condenar la situación de libertad de expresión en Venezuela [...] era un problema la Relatoría. Pero, los Estados se oponen en primer lugar por eso. En segundo lugar, porque es un tema que, a ver... los principales apoyos de la Relatoría de libertad de expresión, un apoyo muy cauteloso, pero fue la Sociedad Interamericana de Prensa. ¿Y qué importancia tenía esto para los Estados? Y bueno lo que diga la Relatoría iba a tener un impacto mediático por tanto. Los Estados les tienen más temor a los medios de comunicación que a la Comisión Interamericana, por lo tanto en el tema de hecho lo que decía el Relator, lo que yo decía, salía en primera plana de los diarios, era un problema para los Estados, eso se vio enseguida. Mi primera visita es a Perú, noviembre del 98 yo viajo a Perú con la Comisión Interamericana, visita que marcó en cierta manera a la Relatoría porque ahí muestro mi independencia, o sea, por primera vez viajo con una agenda separada y conjunta, hago las dos cosas, a veces con la Comisión, otras veces por mi lado, y hago un informe propio que luego se adjunta al informe de la Comisión Interamericana, pero es uno propio. O sea, se mostró la independencia. Y cuando la Comisión se reúne con Fujimori, que era el presidente y había serios problemas de

libertad de expresión, cuando termina la Comisión Interamericana de hacer sus presentaciones y hablar con el presidente, yo le pido la palabra al presidente de la Comisión Interamericana, cosa que no se lo esperaba la... entonces le pido la palabra al presidente de la Comisión Interamericana y le digo: “Quiero hacer unas preguntas yo al presidente”. Obviamente el presidente de la Comisión Interamericana me dijo que sí y ahí yo claramente le dije a Fujimori: “Usted está violando la libertad de expresión”. Eso tuvo un impacto muy fuerte y eso se hizo al menos de un mes que yo ya había empezado, entonces eso marcó a los Estados muy fuertemente. Varios Estados [...] estaban a favor de Fujimori, el hecho de que yo hubiera podido interrogar al presidente, cuestionarlo y decirle eso, los puso muy mal. Entonces, yo creo que pasa más por ese lado que por otro. Y luego, creo que uno tiene que entender que la Declaración de Principios que querían hacer los Estados, dentro de otro contexto. El país que la propone es Estados Unidos, en teoría no era el país que se estaba criticando en esta materia, porque más allá de las graves violaciones que uno puede encontrar en Estados Unidos, es el país donde la libertad de expresión, donde el artículo primero de la First Amendment siempre es central.

Una vez que lo discuten los Estados y [va hacia abajo], no iba a ser una Declaración superadora, que ampliara el derecho a la libertad de expresión. Iba a ser como con suerte, igual a lo que quería, pero muy posiblemente iba a representar un retroceso como así lo fue, la vez que la Relatoría de Libertad de Expresión y la SIP se reúnen con el Representante para América Latina de Clinton y le piden que retire la Declaración y la tuvieron que retirar. Y ahí yo presento a la Comisión, ni siquiera voy a los Estados, le digo a la Comisión Interamericana: “Esta es la Declaración”. La Comisión la aprueba. A partir de ese momento los Estados se quedaron sin alternativa.

CR: ¿Cómo era la postura especialmente de México frente a todas estas situaciones, es decir, este encuentro que hubo en Perú con Fujimori, cuál fue la reacción de México? En ese momento Zedillo, quien estaba en el ejecutivo en México, tenía un discurso de democracia y de gobierno más abierto a los medios de comunicación. Por supuesto que, siempre tratando de mostrar esta cara, pero me parece que era una tendencia para mostrar al mundo que en México estaba terminando un período oscuro electoral en ese sentido. Hubo inclusive, por

ejemplo, reformas electorales, reformas judiciales, era un proceso de profunda transformación en México. Pero solamente en los discursos sucedía esta apertura hacia la libertad de expresión y no había mayor medida efectiva adoptada realmente, algo institucional. Lo que se creó en ese momento fue el Programa de Agravio a Periodistas que era más bien un documento y quisiera saber cómo fue esta relación de México con la Comisión, con la Relatoría, la postura que tuvo México frente a estos eventos que sucedían con otros países.

**SC:** A ver, yo la verdad que como te decía, cuando nos comunicamos la primera vez, no tengo datos precisos porque pues ya han pasado 20 años de la creación de la Relatoría. Pero México, hasta Fox, hubo una política siempre muy fuerte de no intervención y eso se traducía en que sus funciones en la OEA eran como te mencionaba recién, super conservadoras en cuanto a no hacer cambios fuertes y bajo ningún punto de vista de apoyo en la práctica a algo como la Relatoría. Y era uno de los países que estaba un poquito preocupado por la creación de esta Relatoría. Luego con Fox cambia. Ahí hay un cambio en la relación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos muy muy fuerte. ¿En qué año empieza Fox? -CR: en el 2000-. A ver, entonces me corrijo un poco. Ahí hubo un cambio en México en el año 98. En el año 98 México, esto es importante porque [...], México ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos. La Senadora Rosario Green. Bueno, no era Senadora -CR: titular de la SRE-. Ella va a Washington y ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos, lo que implicaba una apertura muy importante. Fue Brasil y México que lo hicieron conjuntamente. Ahí se termina de consolidar el Sistema Interamericano y eso fue gracias al gobierno de México. O sea que hubo una apertura muy importante. Eso se fortalece con Fox. Que pasó de ese formalismo de ratificar la Convención Americana a algo más activo de invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o sea, se abrieron las puertas. Y creo que eso es importante destacarlo. Pero en cuanto a la Relatoría de Libertad de Expresión en particular, no fue como Brasil o Guatemala o no sé, mi país Argentina, que estuvieran en una posición bastante dura. México no tengo ese recuerdo, sí tengo el recuerdo de que no me apoyaban, digamos. O sea, le molestaba a cualquier país de la OEA el cambio en el estatus quo.

**CR:** ¿Usted cree que...? qué habrá sucedido, habrá habido un cambio a nivel ideológico en los gobiernos mexicanos que efectivamente parece que de tener una postura muy tradicional y una concepción de la soberanía muy firme, rígida y tradicional y a este principio de no intervención, de pronto parece que al final del gobierno de Zedillo hay una apertura no sólo al tema de libertad de expresión, sino en general hacia los derechos humanos. Hay una invitación para la Comisión Interamericana justamente en esa última parte de su período y ciertamente que sí, según lo consultado, con Fox hay toda esta apertura. ¿Habrá habido un cambio en la forma en que México concebía la observación internacional de los asuntos domésticos en temas de derechos humanos? ¿Qué habrá sucedido que hizo que México cambiara esta visión? Seguramente esta información no es propia de las funciones de la Relatoría pero si tuviera alguna opinión al respecto.

**SC [41:29]:** A mí me tocó con anterioridad a la Relatoría de Libertad de Expresión, yo trabajaba en una entidad en Estados Unidos en Washington que se llama “Instituto Nacional Demócrata” -*National Democratic Institute*-, que fue una institución que llevó a Carter, al expresidente Carter a observar las elecciones en Panamá y otros países de la región. Entonces, trabaja estos aspectos democráticos y relacionados con elecciones. A mí me tocó organizar una delegación internacional a México cuando trabajaba en aquel lugar, estamos hablando del año... ¿Zedillo fue en el 94?

CR: Del 94 al 2000, sí.

SC: Bien. Me tocó organizar la delegación que estuvo presidida por un ex senador de Estados Unidos, John McCain, y con un dirigente chileno, Andrés Allamand Zavala, es un político muy importante en Chile, diputado en aquél entonces. Y la etapa previa de esa elección nos tocó, me tocó hablar con el gobierno en México, el gobierno del PRI sobre las elecciones y sobre invitados internacionales y desde ahí es cuando se decide cambiar. Yo no voy a hablar más... pero en una reunión que tuve con Luis Donaldo Colosio semanas antes de que fuera asesinado, donde él expresa que sí, que él estaba abierto a la invitación de “invitados extranjeros”, creo que fue el nombre que dio, no habló de observadores. Y elige en aquél entonces, él había comenzado a tener diálogos para ese tipo de apertura. Estamos hablando

apertura de elecciones, lo que es un cambio muy, muy importante. Entonces, yo creo que se comenzó en esa etapa, se comenzó en la etapa de Zedillo y se fortalece claramente en el tema de libertad de expresión y en el tema de derechos humanos, se fortalece claramente con Jorge Castañeda en la cancillería y Marieclaire Acosta como encargada de derechos humanos. Ahí hubo un cambio muy claro y claramente es... no sé si ideológico, pero sí es un cambio conceptual, una visión distinta de cuál es el rol del Estado y el rol de la comunidad internacional. Y esa apertura fue teniendo en cuenta las décadas previas de México anteriores, fue un cambio extraordinario. Tal vez hacia afuera no se mire tanto pero el cambio hacia el interior que representó para México es indiscutible.

**CR:** Cuando usted me dice que esta Declaración iba a ser una forma de contener a los Estados, de dejarles esta vara alta y demás... ¿por qué cree que ahora se ha convertido en un instrumento que tiene esa legitimidad? En el gobierno inclusive de Fox y subsecuentes, la propia PGR había sostenido diálogos directos con Catalina Botero, en la que le sometía un poco a su autorización el contenido de algunas circulares y documentos que emitió, por persecución de periodistas y demás. Y cuando México presentaba esos documentos a nivel interno, decía: “esto está respaldado por la opinión del Relator o la Relatora”, no sé si era Bertoni, utilizan en su fundamento jurídico, en el marco jurídico, citan sí la Convención Americana en términos generales, pero citan especialmente la Declaración de Principios, citan principios en particular. Quiero decir, me parece que por lo menos en el caso mexicano, la Declaración parece haber sido interiorizada como un fundamento jurídico válido que debe ser cumplido. ¿Qué es lo que lleva a los Estados a que cumplan con una disposición de una norma internacional de la naturaleza que sea? ¿Será que inclusive ha habido un cambio en la concepción que los países tienen respecto de lo que es vinculante o qué significa que algo sea vinculante? ¿Lo cumplimos porque es legítimo, lo cumplimos por el procedimiento y la autoridad que lo emitió, lo cumplimos porque lo acordamos entre todos y aplica el principio de *pacta sunt servanda*? ¿O será en realidad el resultado de un proceso de legitimidad, de argumentación, de discusión sobre la necesidad de esa norma en particular que en este caso es la libertad de expresión? (...)

**SC:** Yo creo que llenó [la Declaración] un vacío claro que había con el tema de libertad de expresión en las Américas. Algo que no se puede discutir de la Declaración de Principios es que de pronto el tema de libertad de expresión se empieza a comprender en todos sus aspectos. Con la Opinión Consultiva que hablaba de la doble dimensión [...] a ser escuchado y poder escuchar a otro, esa doble dimensión... la del desacato de la Comisión Interamericana habla de que no se puede penalizar la crítica a los funcionarios públicos. Pero lejos de esos dos aspectos no había mucho más desarrollado en el Sistema Interamericano y la libertad de expresión es un tema central de todo, de la política, de la economía como vos decías, de todo, está relacionado con todo, con la pobreza, con los derechos económicos, sociales y culturales, con los pueblos indígenas, con la violencia de género, está relacionada con todo. Por lo tanto, el hecho de poder haber referenciado a través de la Declaración de Principios el sentido que existía en la región, tanto de parte de los gobiernos como de parte de la sociedad civil es lo que se valora de la Declaración de Principios y que lleva a que sea aceptado. Y que a partir del momento en que es aceptado, comienza a ser utilizado judicialmente por jueces, por supremos tribunales de países de toda la región, por el poder ejecutivo, por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien continúa siendo *soft law*, comienza a ser visto como algo con mayor fuerza debido a que es lo que la Comisión y la Corte Interamericanas van a decir, por lo tanto, el valor que tiene para los Estados es saber que si se cumple con eso se está cumpliendo con los estándares interamericanos. Entonces yo creo que eso es un grande valor que ha tenido la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, porque llenó ese enorme vacío en un tema que es central. Y central en una América Latina que ha tenido tres olas de dictaduras donde el tema de libertad de expresión siempre fue un tema difícil, Diarios que eran mortificados, siguen siendo, Diarios quemados, bombas en los Diarios, [...] en Colombia, en fin... Ha habido una historia de periodistas asesinados constantemente, entonces es un tema central de nuestros Estados, en la agenda como punto número uno. Ningún gobierno dice que no al tema de libertad de expresión, más allá de que en el fondo lo haga pero es un punto toral muy fuerte y apoyar la Declaración es eso. Entonces yo creo que ahí ha habido un progreso democrático, ni siquiera [...]

**CR:** ¿Será que el valor jurídico, que el valor último de una norma jurídica del Derecho Internacional, esa capacidad que tiene para “obligar” o “vincular” moralmente al sujeto obligado a que cumpla con su contenido no está en la formalidad legal de un texto ni de las condiciones en que es emitido, sino en la legitimidad de la norma o de la idea que contiene?

**SC:** Sí, claro. Ambas son importantes, pero la legitimidad es vital. Y aquí es la legitimidad que tenía tanto su contenido como la del órgano emisor. Más allá del Relator Especial de Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana. Porque esto se discutió también, se discutió si era de la Relatoría o era de la Comisión Interamericana. Y yo pedí que fuera de la Comisión Interamericana para que tuviera la fuerza y tuviera el respaldo que tiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [... inaudible] la legitimidad que le da la norma y le da la forma en que se planteaban los temas porque no se ha dicho... o sea, todo lo que uno ve de esa Declaración, a excepción de un par de artículos que pueden ser un poquito más cuestionables, pero la mayoría de los temas eran indiscutibles en la forma en que se plantearon. No era un tema, después con el tiempo, hoy en día se hace una Declaración de Libertad de Expresión que se incorporen los temas digitales o la neutralidad de internet y hay temas que son más cuestionables, tal vez, hoy en día. En aquél entonces los temas que planteamos eran más que nada darle contenido a lo que se suponía que tenían que ser y eso le da legitimidad.

**CR:** La Relatoría de la Organización de las Naciones Unidas es anterior a la Relatoría de la Comisión Interamericana...

**SC:** Sí. Hay algunos temas importantes ahí porque las primeras relatorías fueron la de Naciones Unidas y la del sistema europeo. A mí me tocó como Relator, Abid Hussein, que era de la India y el europeo era un alemán. Hicimos la primera reunión en Londres en el año 99, hicimos el primer comunicado de los tres relatores juntos. A partir de ese primero, todos los años se han reunido los relatores. Luego se amplió, y se amplió gracias a la Relatoría de Libertad de Expresión del sistema interamericano. A mí me invitan a ir a África precisamente para hablar ante los Estados africanos sobre la Relatoría de Libertad de Expresión. Meses después se crea la Relatoría de Libertad de Expresión de los Estados Africanos. Y al mismo

tiempo dentro de la Comisión, la Relatoría de Libertad de Expresión ha modificado a la Comisión Interamericana. ¿Por qué digo esto? En primer lugar, fue la primera relatoría con una persona trabajando de tiempo completo. Todas las relatorías anteriores eran temáticas eran simplemente promocionales, hacían conferencias... La Relatoría de Libertad de Expresión comenzó a hacer sus propios informes, a solicitar medidas cautelares, a hacer comunicados de prensa, a hacer reuniones con otras organizaciones internacionales, a llevar a manejar casos en la Comisión Interamericana y eso si uno mira hoy la Comisión Interamericana, lo terminaron haciendo todas las relatorías. O sea, se modificó, lo que uno ve como natural hoy en día en la Comisión Interamericana que es una relatoría que denuncia y pasa tal cosa, antes lo hacía solamente la de libertad de expresión. A raíz de la de libertad de expresión se ha modificado el funcionamiento completamente de la Comisión Interamericana. Y también ha tenido impacto a nivel africano. Realmente fue mucho más allá, insisto, fue un mérito a la Comisión Interamericana que logró ver esto, que ha logrado que la Relatoría de Libertad de Expresión tenga un impacto en el tema de libertad de expresión en el hemisferio, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a su funcionamiento, y a nivel internacional también.

**E:** Yo tengo la impresión, haciendo una reconstrucción histórica del caso mexicano, de que quien ha abanderado el tema, no excluyo ni a las organizaciones de la sociedad civil domésticas ni internacionales, pero me parece que quien ha abanderado el tema, sobre todo en temas de periodistas, ha sido la Relatoría de la Comisión Interamericana. Y veo, por ejemplo, que hay participación a raíz de Fox y de que se instala aquí en México la Oficina del Alto Comisionado, veo que hay una participación un poco más activa y hasta época actual, de la Organización de Naciones Unidas, el Examen Periódico Universal es un elemento que también cambia la forma en que interactúan estos actores, pero en todos estos períodos que he analizado me parece que la Relatoría de la Comisión ha sido protagonista, aunque ha cambiado su forma de hacer ese protagonismo, me parece que la historia de la protección a periodistas en México y de, no quisiera llamarlo así pero del cumplimiento de México a la Declaración de Principios o a la norma que contiene la Declaración, no tendría sentido si no

hubiera existido esa actividad tan fuerte de los Relatores de la Comisión Interamericana de Libertad de Expresión.

**SC:** Estoy de acuerdo. Hace poco hubo una visita conjunta de los dos Relatores... claramente ha tenido un impacto y eso ahí no diría que gracias a la Relatoría solamente, sino que gracias a México que ha permitido que eso pase. Porque uno tiene que valorar siempre que los Estados pueden cerrarse y decir: “Que no venga nadie, no queremos ni escucharlos” y México los acepta y los invita. Creo que eso también hay que valorarlo. Eso no era así en el México anterior, décadas atrás donde se aceptaban las visitas internacionales de manera muy restringida. Eso por supuesto ha cambiado y creo que hay que valorarlo.

**CR:** Entonces, por lo menos en estos primeros períodos, ¿usted consideraría que de las organizaciones internacionales la Relatoría de la Comisión Interamericana sí ha tenido un papel más visible que la de Naciones Unidas?

**SC:** Es difícil medirlo porque estamos hablando de regiones distintas y de manejos distintos. Lo que tiene la de la Comisión Interamericana a diferencia de la de Naciones Unidas es lo que decimos siempre: “tiene más dientes”. O sea, muerde más, es más incisiva. La de Naciones Unidas no lo es tanto, es más de comunicados de prensa... Porque uno pensaría que la Relatoría tiene más instrumentos a su alcance, al tener a la Comisión Interamericana, puede pedir a la Comisión medidas cautelares, a la Corte medidas provisionales, puede avanzar un caso, entonces tiene muchos más instrumentos a su alcance que los que puede tener la del sistema de Naciones Unidas. Yo siempre he dicho que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es el mejor del mundo, y eso es gracias a la Comisión y a la Corte Interamericanas y favorece enormemente a la Relatoría porque los Estados saben [...]. Inclusive para que tenga un impacto mayor que el que puede tener [...] sin perjuicio de que si las Naciones Unidas en muchos países plantean algo es un tema muy importante, pero en nuestra región yo diría que tiene más impacto concreto la Relatoría del Sistema Interamericano que la de Naciones Unidas.

La primera visita de Relatores conjuntos la hice yo a Perú, la primera vez...por eso digo que modificó todo la Relatoría dentro de la Comisión Interamericana. Fui con Abid Hussein,

Fujimori buscaba tratar de disminuir la denuncia que estaba haciendo yo como Relator del sistema interamericano. Por lo tanto, invita al de Naciones Unidas como forma de... porque estaba seguro de que el de Naciones Unidas no iba a poder ser tan crítico como lo iba a ser yo. Lo invita para de alguna manera censurar lo que yo estaba diciendo. Si el de Naciones Unidas no decía lo que decía yo era que yo estaba actuando. Gracias a esas reuniones conjuntas que teníamos entre Relatores, cuando el Relator de Naciones Unidas se comunica conmigo, me informa que había recibido una invitación de Fujimori. Entonces yo le expliqué cuál era el problema de si él iba y él me dijo: “Bueno, de ir tengo que ir, pero ¿por qué no venís vos también?”. Entonces fuimos los dos juntos, lo que dificultó enormemente que el gobierno tratara de usarnos porque el Relator de Naciones Unidas [...], dejaba que yo fuera la voz hablante de los dos. Por lo tanto, él cumplió con su función de visitar el país, pero salió ratificando de cierta manera todo lo que yo estaba diciendo, le salió el tiro por la culata. Y eso empezó en efecto, eso debió haber sido en 1999 o 2000.

**CR:** ¿Usted diría que, viendo también el caso peruano y el caso mexicano, diría que los Estados cumplen con este tipo de normas porque les conviene, porque se les obliga o porque en algún momento, luego de estas dos razones, alcanzan a tener una convicción de que deben cumplir? “Cumpló porque creo que se tiene que hacer”

**SC:** El cumplimiento es el tema más difícil que hay en derechos humanos y va más allá de libertad de expresión. Yo siempre planteo que es un gran vacío lo que tenemos en derechos humanos porque hoy por hoy honestamente el cumplimiento se da si hay voluntad política. Cuando hay voluntad política se logra el cumplimiento. Si no hay voluntad política es sumamente difícil. Tenemos que lograr que se cumpla con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos cuando no hay voluntad política y ahí el tema va a ser reformas internas en todos nuestros países para exigir que se cumpla con el derecho internacional.

Sí, yo diría “para que haya voluntad política ayuda la legitimidad”. De eso no hay ninguna duda. Si no hay mucha legitimidad, se les hace más fácil a los Estados decir “no”. Cuando hay una norma que tiene enorme legitimidad, le hace más difícil a los Estados decir que no, eso es así. Al final del día si se trata o no de cumplir, no importa la legitimidad ni del cumplimiento

de las sentencias de la corte, no hay más legitimidad que... [...]. Al final del día es la voluntad política y yo creo que tiene que haber normas internas, leyes internas, ese gran vacío del Derecho Internacional de los Derechos Humanos son normas internas que obliguen a los Estados más allá de que están obligados de por sí por haber ratificado la Convención Americana, tiene que haber normas que permitan establecer procedimientos internos para que se pueda exigir el cumplimiento por parte de los Estados.

**Anexo 2. Entrevista con el Dr. Jorge Castañeda Gutman, ex titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en el período 2000-2003 durante el gobierno de Vicente Fox Quezada (Llamada telefónica del 15 de marzo de 2018).**

Cinthia Ramírez (CR): ¿Qué tal, Doctor? Buenas tardes, habla Cinthia Ramírez.

Jorge Castañeda (JC): Hola Cinthia, buenas tardes.

(...)

CR: La investigación que realizo es sobre la influencia que ha tenido la RELE de la CIDH en el comportamiento del gobierno mexicano frente a la situación de libertad de expresión de periodistas, no solamente asesinato, sino también secreto profesional, entre otros. Y muchas de las entrevistas que he realizado con funcionarios interamericanos, sobre todo con el Dr. Santiago Cantón y la Dra. Catalina Botero, ex relatores de libertad de expresión, hacían mucha referencia al período en el que usted fue titular de la SRE. Ambos refirieron que usted probablemente podría darme mayor información respecto del cambio que hubo en la política exterior mexicana específicamente en el tema de derechos humanos, concretamente libertad de expresión y periodistas. Y sobre la relación que tuvo el gobierno mexicano con el relator en turno cuando usted fue titular de esta secretaría.

JC: Mire, sobre lo segundo la verdad no me acuerdo. No recuerdo el nombre del relator de esa época, no tuve demasiada relación con esa persona, no lo recuerdo. Sobre el primer punto, en general, puedo compartir algunas reflexiones de orden general sobre el tema específico de la relatoría de libertad de expresión. Sobre todo, porque en ese período no tuvimos grandes problemas, pero en fin. En términos del enfoque en general, lo que yo traté de hacer desde el primer día del gobierno de Fox, cuando firmamos un convenio con la OACNUDH para crear una oficina del Alto Comisionado en México fue invitar a las instancias internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales de derechos humanos en general, suponiendo desde luego libertad de expresión, etcétera, fue tratar de anclar los avances que habíamos, que se habían realizado ya en México en todos estos temas y, además, queríamos proseguir nosotros ya en el nuevo gobierno. No sólo no vimos a estas instancias, las de la

CIDH, las de Ginebra, las de Nueva York y otras más no gubernamentales, como enemigos o como un problema o como dificultades, sino [las vimos] como aliados en el esfuerzo del nuevo gobierno entrante para avanzar en la causa de la protección y el respeto de los derechos humanos en México. Por ello llevamos a cabo invitaciones a distintos relatores tanto de Washington, de la OEA, como de Nueva York y Ginebra. Muchas visitas también de instancias no gubernamentales, en general en materia de derechos humanos. Y esto también fue lo que nos llevó a sostener una postura distinta a la de antes, en materia de derechos humanos, siendo que entonces era la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra, de la ONU, a propósito de Cuba..., no podíamos tener una postura de apertura hacia todos estos organismos gubernamentales y no gubernamentales, pero al mismo tiempo mantener la postura tradicional mexicana de no intervención y de no (*inaudible*) de la situación de derechos humanos en otros países. Eso fue uno de los complementos de esa postura. Entonces, más o menos eso fue lo que estuvimos haciendo con la OEA en particular, con la CIDH fuimos muy activos...

Le dimos la bienvenida a muchos relatores de la CIDH y de Ginebra. Pero la verdad en el caso concreto de la Relatoría de Libertad de Expresión, no recuerdo.

CR: Esto me llama mucho la atención. Sobre la coherencia entre la nueva concepción de soberanía que se asumía y esta postura abierta al escrutinio de organismos internacionales e inclusive de ONGs internacionales. ¿A qué cree que se debió este cambio de postura respecto a la apertura para que pudieran revisar los asuntos internos, tomando en cuenta los antecedentes del gobierno de Zedillo y algunas posturas más cerradas para este tipo de intervenciones?

JC: Bueno, ya venía dándose un cambio con Zedillo, no fue un cambio radical, pero, por ejemplo, Zedillo aceptó la cláusula democrática en el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, eso ya lo había aceptado y algunos aspectos adicionales. Yo creo que todo esto permitió principalmente al hecho de que la gente que rodeaba a Fox, muchos de los que lo rodeábamos, habíamos siempre insistido en la necesidad de que organismos internacionales

tuvieran la mayor presencia posible en México. Éramos partidarios de eso durante la lucha de mucha gente por un tema electoral, por la transparencia, por la defensa de los derechos humanos en México, por la relación con organismos internacionales, etcétera, etcétera. Entonces era muy lógico para gente como yo, como Adolfo Aguilar, como Santiago Creel, como varios más, era muy muy lógico pensar que lo que había nosotros iniciado cuando estábamos en la oposición, pues era muy lógico tratar de aplicar en el gobierno las cosas por las cuales habíamos estado luchando en la oposición. Y Fox eso lo entendió muy bien y nos dio mucho margen a todos para avanzar por ese camino, incluso liberando presos, como los dos (*inaudible*), como el General Gallardo, muchos más nombres...

Debo cortar la entrevista porque estoy por llegando a mi reunión.

**Anexo 3. Entrevista con el Dr. Michael Camilleri, Senior Legal Advisor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH en el período 2008 a 2014 (Llamada telefónica el 27 de noviembre de 2017. Duración 65 minutos).**

Cinthia Ramírez (CR): Buenas tardes, doctor, muchas gracias por su tiempo, nuevamente. Son varios los temas que me interesa preguntarle, como le comenté. El primero de ellos, si pudiera hablarme acerca de las relaciones que sostenían la Relatoría Especial y el gobierno mexicano, cuál era la disposición de México hacia las recomendaciones y requerimientos de la Dra. Catalina Botero en el período que usted la asistió como abogado asesor.

Michael Camilleri (MC): México era un país de permanente interés y preocupación de la Relatoría, sobre todo por el tema de la violencia contra periodistas, pero también por la presión y actividad de las organizaciones de la sociedad civil nacionales y otras organizaciones internacionales, entre ellas, ARTICLE 19 o CENCOS. Por otro lado, había en México presencia de algunas instituciones paradigmáticas que eran de interés para el resto del continente como el IFAI (era una institución modelo a nivel regional en ciertos temas).

Probablemente, México era el país de mayor interés para la Relatoría en ese período, o por lo menos uno de los de mayor interés.

CR: ¿Qué relevancia tuvo la actividad de la Relatoría en la adopción de algunas medidas domésticas por parte del gobierno mexicano para atender la situación de violencia contra periodistas? Por ejemplo, la adopción de la Ley Federal de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos.

MC: La visita *in loco* y el informe de la RELE que fue producto de esta, que se realizó de manera conjunta con el Relator Especial de Naciones Unidas, tuvo un papel importante, pero su impacto se dio en el contexto de movilización de otros actores, como los propios periodistas, la sociedad civil mexicana, la OACNUDH en el país que tenía una agenda y una presencia fuerte, y algunos otros actores de la comunidad internacional que acompañaban mucho el tema. La visita de las relatorías fue un empuje importante, una manera de visibilizar y elevar alguno de los trabajos que ya se estaban haciendo, pero fue una parte integrada en un todo. Creo que subió la atención y la presión para dar respuesta en esos temas, tuvimos reuniones importantes con actores, con el poder ejecutivo, pero también con la Corte Suprema y con el Congreso. Me parece que [la visita *in loco* y el informe] fue un evento clave en la serie de actividades encaminadas a lograr esos cambios. No creo que hubiera sido suficiente sin todo el activismo y la presión que ya se había hecho a nivel local y lo que siguió haciéndose después

CR: En las reuniones que sostuvo el equipo de la Relatoría con el gobierno mexicano, durante esa visita *in loco*, ¿cuáles fueron los puntos relevantes de discusión con la Corte Suprema y el Congreso de la Unión?

En nuestras reuniones con los congresistas salió bastante el tema de la federalización de los delitos cometidos contra periodistas como algo que requería justamente la adopción de medidas legislativas y reformas, era un tema prioritario en la agenda.

Sobre la reunión que sostuvimos con la Corte, no recuerdo claramente qué actitud o disposición mostraron los miembros del tribunal supremo específicamente frente al tema de delitos contra el honor, pero en general fue una reunión amigable, no fue una reunión tensa.

Como resultado de esas entrevistas, en el informe se incluyeron algunas reflexiones sobre la necesidad de aplicar el estándar de procesamiento judicial de casos civiles contra periodistas por daño moral, etc. y algunas normas penales que todavía requerían cambiarse porque criminalizaban la libertad de expresión periodística.

CR: ¿Durante las reuniones se empleaba la Declaración de Principios para argumentar las posiciones de los participantes del gobierno o de la Relatoría?

MC: No explícitamente se tomaba en cuenta el contenido de la declaración. No teníamos la costumbre de citar la declaración de principios ni necesariamente citar sentencias específicamente de la Corte o de la Comisión Interamericana. Quizá sí en la reunión sostenida con la Suprema Corte, sin embargo, la Declaración era utilizada más bien de manera implícita, definía la agenda de trabajo de la Relatoría... La Declaración era algo que la Comisión había aprobado como guía de trabajo en tema de violencia contra periodistas para toda la región. Todas las discusiones siempre se orientaban con base en su contenido.

CR: ¿Podría contarme cómo fue el proceso político y jurídico por el cual se adoptó la Declaración de Principios de Libertad de Expresión?

MC: Hasta donde sé, Santiago Cantón podría darte más información al respecto porque fue él el Relator que la diseñó, pero los estados empezaron con el ejercicio de adoptar una declaración, pero el borrador no era bueno, y teniendo una relatoría con mandato de los Estados, pues el Relator asumió la responsabilidad de diseñar una declaración que después fue adoptada por la comisión. Los Estados reconocieron que era legítimo en las facultades de la Comisión interpretar la Declaración de Principios.

CR: ¿Cuál es la importancia que tiene la Declaración tanto para el trabajo de la CIDH como para los Estados?

MC: La declaración es y fue una guía de trabajo en el sentido de que nos daba más carne, más detalle sobre el significativo del artículo 13 de la Convención Americana, la interpretación autorizada por la Comisión Interamericana y de ahí surge el mandato de trabajo de la Relatoría. No es una guía de trabajo en sentido operativo solamente, sino una guía de trabajo

en sentido sustantivo. Da forma y sustancia y guía intelectual y jurídica, no es un documento operativo meramente.

CR: ¿Les causa y les causaba incomodidad a los Estados que se revise su conducta con base en un instrumento de *soft law*?

MC: Claro, pero no solamente con *soft law*. Los informes revisan la conducta de los Estados a la luz de la Declaración, pero también de otros instrumentos, no sólo de ella. Recuerdo que algunos Estados se quejaban por el contenido de los informes derivado de la Declaración, pero no recuerdo si concretamente México era uno de ellos. Eso sí, las críticas que los Estados hacían eran muchas veces basadas en declaraciones de soberanía internacional, independencia, autonomía de los Estados para tomar sus decisiones internas, decían: *¿cuál es este cuerpo que vienen a decirnos qué hacer en nuestros territorios?* [refiriéndose a la CIDH], con ello desconocían el mandato de la Comisión.

CR: Entonces, ¿qué era lo que en su apreciación impulsaba a los Estados a comportarse conforme a lo prescrito en la Declaración, siendo esta un instrumento de *soft law*?

MC: Creo que sí, creo que hay que... Seguramente hay muchos factores que inciden en el cumplimiento. Muchos tienen que ver con voluntad política, puede ser un presidente comprometido con o interesado, como fue en muchos casos el gobierno de Calderón. Uno puede disputar si tenía interés o voluntad para cumplir las normas, pero me parece que tomaba la decisión que era mejor para su imagen internacional, era abierto al escrutinio internacional, la vuelta política puede venir de la cabeza del Estado o puede venir de abajo, de una organización ciudadana o grupos de interés que logran impulsar esa voluntad política más allá de los deseos del político a cargo. Cuando es voluntad, tiene menos importancia la calidad de las normas (si es de *hard* o de *soft law*). Pero creo que hay otra fuente de cumplimiento de las normas internacionales que tiene que ver con mecanismos formales o legales que ahí sí tiene mucho impacto de dónde vienen las normas. Muchas Constituciones en América Latina otorgan rango constitucional a los tratados internacionales. Algunas cortes supremas y constitucionales de la región aplican directamente esos tratados y en algunos casos aplican directamente las sentencias de la Corte Interamericana, pero no de la Comisión,

pero no de una [determinación en procedimiento de] solución amistosa o mucho menos un informe o una declaración adoptada por la Comisión Interamericana. Yo he litigado casos de Colombia y tenía una ley específica para el cumplimiento de las reparaciones, indemnizaciones económicas que venían de las sentencias de la Corte Interamericana. Pero había un problema porque de ahí, hacia una diferencia de donde venía la orden de indemnizar, si era de la Corte Interamericana, se aplicaba directamente la ley, pero si venía de una iniciativa de solución amistosa, no era aplicación directa. En mecanismos formales de implementación doméstica, la calidad de la norma [vinculante o no vinculante] sí tiene un impacto.

CR: ¿Podría ser que la práctica jurídica del *soft law* funcionara mejor en el diseño e implementación de políticas públicas, más que en la práctica jurídica del litigio?

MC: No solamente para políticas públicas. Por ejemplo, en EEUU los tratados no son autoejecutables, son normas formales de *hard law* pero para ejecutar y cumplir esa norma a nivel nacional se requiere aprobar una ley. De todas maneras, vas a necesitar cierta voluntad política para cumplir la norma internacional. Cuando hablamos de cumplimiento de normas del DIDH hay un factor importante que es la voluntad política generada por distintos factores y otro factor que es el tema de los mecanismos de implementación formales y ahí es mucho más fácil.

CR: En esa línea de ideas, ¿qué distingue al *soft law* de un mero instrumento político...?

MC: Su valor está en la credibilidad y autoridad de quien genera la norma. En parte también en su persuadir, qué tanto puede... "*persuasive authority*" ... Algo que es vinculante y algo que es persuasivo.... Que tiene influencia no por su autoridad formal sino porque es generado por un órgano respetado, con credibilidad, y porque su propia argumentación es persuasiva y útil y la gente empieza a usarlo y citarlo y va adquiriendo legitimidad por esa razón. Y obviamente tiene un estándar más bajo para generarse, no requiere negociar un tratado, es más fácil generar el *soft law*, en parte tiene por eso menos autoridad [formal], pero permite desarrollar estándares con más agilidad, más relevancia directa a los desafíos prácticos que se están enfrentando en materia de derechos humanos.

CR: ¿A qué podría atribuirse la legitimidad de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión?, ¿quizá por tratarse precisamente de “libertad de expresión”?

MC: No creo que la declaración tiene más legitimidad por tratarse de libertad de expresión, sino porque en 20 años de existir ha sido aceptada, usada, por la Comisión y órganos nacionales y tribunales nacionales. Refleja estándares que cada vez más están encontrados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana o en otras cortes y normas de los países de la región. Creo que su legitimidad viene de la calidad de la propia declaración y el respeto con el cual ha sido recibido e incorporado en estas dos décadas y no necesariamente con el asunto del que trata.

CR: ¿Cuál sería la ONG internacional con mayor relación o actividad en temas de libertad de expresión y periodistas en América?

MC: CEJIL es la ONG más importante trabajando en el Sistema Interamericano. Antes tenían muchos casos de libertad de expresión, pero conocen toda la historia de creación de la Relatoría Especial. Por otro lado, ARTICLE 19 o la Sociedad Interamericana de Prensa, podrían hablar del impacto político de la visita de las Relatorías Especiales a México, pero para temas jurídicos, mejor CEJIL.

CR: Muchas gracias por su tiempo y la información que me brinda, creo que no tengo más preguntas.

**Anexo 4. Entrevista con la Dra. Catalina Botero, ex titular de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH en el período 2008 a 2014 (Llamada telefónica el 21 de diciembre de 2017. Duración 35 minutos).**

Cinthia Ramírez (CR): Buenos días, Doctora, muchas gracias por atender mi llamada.

Catalina Botero (CB): Buenos días, a tus órdenes.

CR: Quisiera conocer su apreciación sobre las acciones que realizó México frente al problema de violencia contra periodistas en el período en que usted fungió como Relatora Especial de Libertad de Expresión de la CIDH, por ejemplo, ¿cuál considera que fue la medida adoptada más importante y a qué pudo deberse?

CB: Hubo varias medidas, quizá en el gobierno de Calderón, la más visible fue el Mecanismo de Protección a Periodistas, pero también la despenalización de la injuria y la calumnia. México tuvo acciones muy significativas, de hecho, México adoptó las medidas más importantes que la Relatoría Especial recomienda a nivel global. La adopción del Mecanismo fue una de ellas, sin embargo, su diseño era negativo. Formalmente, en el papel, parece positivo. Parecería ser mejor mecanismo que el de Colombia, porque el de México tiene sentadas en el órgano de decisión del Mecanismo a altas autoridades, pero en la práctica eso es lo que está provocando que sea inoperante. Cuando se estaba convocando a personas para que se incorporaran como funcionarios del Mecanismo, fue imposible encontrar quien cumpliera con los requisitos establecidos en la convocatoria. Me parece que todo se hizo más con la intención de que se viera que se estaba cumpliendo... El mecanismo en papel pareciera un mecanismo muy robusto, pero esa robustez es contraproducente, porque se iba a reunir altas autoridades y es difícil.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, por ejemplo, si uno oye las primeras declaraciones del presidente Peña Nieto donde trata de mostrar un México distinto... no le da mayor relevancia al tema de los periodistas. Pero eso varió mucho porque en la Secretaría de Gobernación cambiaron de subsecretario varias veces... es decir, no fue una política constante.

CR: ¿Cómo fue el proceso de adopción del mecanismo, desde la visión de la RELE? Considerando las dos ramas, ejecutiva y legislativa...

CB: Me parece que hubo una participación constante y permanente de todas las instancias, incluso en una reunión en México en la que se discutía la creación del Mecanismo. Había disposición. Había un impulso muy importante del gobierno federal, pues era el final del período de Calderón, sabía que el tema de periodistas era un asunto pendiente, así que cooperaron todos.

CR: La CIDH tuvo durante uno de sus períodos de sesiones una audiencia temática sobre violencia contra periodistas en México, ¿cómo fue el proceso de decisión de la realización de la audiencia y cuál fue el impacto que tuvo la misma?

CB: La sociedad civil fue la que hizo la solicitud a la Comisión Interamericana, la sociedad civil organizada, organizaciones mexicanas. Pero también hubo participación relevante de la Sociedad Interamericana de Prensa y del Comité para la Protección de Periodistas. El impacto fue muy positivo, especialmente porque luego de la audiencia el gobierno mexicano tuvo una buena reacción. En ese momento el gobierno de Calderón era muy sensible políticamente al tema de derechos humanos y periodistas.

CR: En el sexenio de Enrique Peña Nieto hubo un cambio más o menos radical en su política exterior, hubo eventos de confrontación a posturas y revisiones de organismos internacionales a su política doméstica de derechos humanos. ¿A qué atribuye este cambio?

CB: Pues cambios en el contexto internacional. Hubo una especie de debilitamiento del impacto de los órganos internacionales en los Estados... por el bajo costo político para algunos países de comportarse incorrectamente, digamos, fue un efecto en cadena, unos Estados comenzaron y de ahí en adelante otros países no cumplieron.<sup>7</sup>

(...)

Es difícil porque el *enforcement* del Derecho depende de que haya un consenso internacional, que para los Estados implique un costo de algún tipo el incumplir con el Derecho Internacional. Es importante notar que los mecanismos de protección de derechos humanos

no están para molestar a los Estados, sino para mostrarles cuáles son los puntos pendientes en su política pública. Cuando no se atienden las recomendaciones, por ejemplo, de la Comisión Interamericana, pasa lo que está pasando con la crisis de derechos humanos en México o Venezuela.

CR: ¿Qué relevancia tiene la Declaración de Principios de Libertad de Expresión en la región americana?

CB: La declaración es un elemento fundamental para hacer recomendaciones sólidas, para impulsar la implementación de medidas de reforma, por ejemplo, aquellas reformas penales sobre las injurias, para impulsar la protección de vida de periodistas, etcétera.

Es sumamente relevante contar con un instrumento de *soft law* que sea sólido porque eso significa que no son sólo posturas personales de un relator, sino muestra del consenso generalizado. La declaración es una interpretación autorizada del art. 13 de la Convención Americana, eso respalda llevarla como argumentación en litigio. Y la Declaración es muy importante, porque la Comisión Interamericana cambia constantemente de personal, no todos piensan de la misma manera sobre la Libertad de Expresión. La Declaración delimita el marco en el cual debe comportarse el personal. Ese instrumento se convierte en fundamental para el trabajo de la Relatoría y la Comisión, porque las recomendaciones que esos expertos emiten no son fruto de una opinión, es la interpretación legítima y autorizada, eso eleva su nivel de obligatoriedad. En la doctrina, por lo menos el Estado tiene obligación de cumplir con las recomendaciones, por un lado, la Declaración les da legitimidad política y también fuerza jurídica a las recomendaciones.

CR: ¿Qué impacto tuvo la Declaración en el trabajo de la Relatoría en ese período?

CB: Siempre, siempre fue la Declaración un instrumento considerado por la Relatoría, la utilizaba siempre para elaborar y presentar argumentaciones frente a los Estados.

CR: ¿Cómo fue su relación con expertos de otras organizaciones internacionales?

CB: Especialmente, la OACNUDH fue fundamental para hacer la visita *in loco* que hicimos, ayudó mucho. Pero, por otro lado, el Examen Periódico Universal fue relevante para

visibilizar. La visibilización fue un elemento clave para que el gobierno tomara algunas acciones cuando Calderón.

CR: ¿Qué tan significativamente intervino la delincuencia organizada y el narcotráfico en facilitar o dificultar que el Estado cumpliera con la protección a periodistas?

CB: El narcotráfico es una variable transnacional. Es que México no es un país entrenado para tener mecanismos de seguridad compatibles con los derechos humanos... El narcotráfico, como una multinacional realmente poderosa y brutalmente agresiva, con capacidad para infiltrar las instituciones del Estado...desde la policía, hasta la gobernación. Se convirtió en una oferta que el Estado no fue capaz de afrontar... generó políticas fallidas... el gobierno fue incapaz de hacer frente a la dimensión del problema. El factor narcotráfico es probablemente el factor más importante de agresión a periodistas, no porque los servidores no agredan o porque los narcos no estén coludidos con servidores, o porque servidores, aunque no estén coludidos, pero no tienen herramientas para enfrentarlos... o porque cuando lo enfrentan utilizan estrategias perversas como el ejército... Todo ello tiene consecuencias devastadoras, destruye el Estado de Derecho, genera medidas ineficaces contrarias a la libertad de expresión.

CR: ¿Podría contarme un poco sobre el proceso de surgimiento y adopción de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión?

CB: La Declaración surgió en un momento clave en los procesos de democratización de América Latina. Cuando la Declaración se discutía en la Asamblea General, se consideraba por parte de los países que era fundamental la libertad de expresión como eje de democratización. Y todo eso sucede cuando además se consideraba que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos necesitaba más autonomía política, porque era un mecanismo inserto en la discusión política. Por eso, la Declaración era un instrumento, una condición indispensable para actuar de manera independiente y defender la posibilidad de liderazgo en asuntos de naturaleza pública.

CR: ¿Considera que el ser un instrumento de *soft law* afecta el cumplimiento de las prescripciones de la Declaración de Principios?

CB: Yo no creo que el instrumento no sea vinculante, yo no creo en esa discusión. Creo que ese instrumento tiene relevancia fundamental. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es un instrumento vinculante, pero las decisiones a través de las cuales la Comisión Interamericana interpreta esa Convención son, por lo menos, doctrina relevante. La Declaración de Principios es una interpretación autorizada de la Convención y si los Estados van a ir en contra de esa interpretación legítima, es su obligación contraargumentar sólidamente las razones de su decisión, porque tienen la obligación legal de cumplir de buena fe.

CR: Muchas gracias, Doctora, creo que no tengo más preguntas.

**Anexo 5. Entrevista con Ana Cristina Ruelas, directora de la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19, sobre la relevancia jurídico-política de la Declaración de Principios y el comportamiento de México frente a la misma (*Videoconferencia del 23 de enero de 2018. Duración 49 minutos*).**

CR: La entrevista tiene que ver con información sobre la actividad de Artículo 19 tanto en el ámbito internacional como en el doméstico. Y también información sobre algunas conductas del Estado mexicano frente a la Declaración de Principios [de Libertad de Expresión de la CIDH]. En una primera parte quisiera preguntarte sobre la operatividad e incidencia que tiene la Declaración de Principios de Libertad de Expresión en el trabajo que hace Artículo 19 actualmente.

ACR: Realmente para nosotros, la base de nuestro trabajo sí tiene que ver con estos principios. Somos de la idea de que a pesar de que existen en México muchas legislaciones de avanzada e instituciones que tienden a suplantar lo que dicen estos principios, no dejan de ser observados, no se convierten en cuestiones obsoletas porque todos los días vemos actuaciones de las autoridades que al final terminan minando estos principios, ¿no? Hay cuestiones que al final quedan plasmadas en la ley y que se convierten desgraciadamente en prácticas autoritarias que si no existieran estos principios tal vez no podríamos refutar con base en estándares internacionales. Se me vienen a la mente dos, una que tiene que ver con la tendencia casi común de los funcionarios públicos de cuestionar la veracidad de la información que transmiten los periodistas y solicitar ante la falta de veracidad, que bajen la información. Entonces, los principios, el principio 7 es muy claro en que no se puede generar condicionamientos previos para decir, de parte de funcionarios para la emisión de expresiones. Otra de las cosas que creo que es importantísima es que muchas veces los funcionarios públicos aluden a su ejercicio de la libertad de expresión para lastimar el ejercicio de la libertad de expresión de las y los periodistas o de cualquier persona. Sin entender que ellos son responsables de un sistema dual de protección y que ellos tienen que garantizar y al mismo tiempo, y que por lo tanto no pueden quedar sujetos al mismo espectro

que cualquier ciudadano individual. Y en ese sentido creo que la existencia de los principios nos da pauta como para reforzar el argumento y también para al final tratar de defender los derechos. De alguna manera creo que el hecho de que nosotros usemos estos instrumentos para que estos funcionarios públicos se alineen a una idea democrática nos permite también decir que pues al final no es un dicho de ARTICULO 19 si no es algo que a nivel internacional se reconoce y que cualquier Estado que se dice democrático, tendría que respetar estos principios. La Declaración es como una herramienta de presión y de incidencia, etcétera, que al final nosotros esperaríamos que los funcionarios públicos reconocieran todos estos principios como parte de su actuar y que no tendrían que estar en la ley porque ya están en el marco internacional de los derechos humanos. Pero ya sabes que aquí en México no basta con eso, no basta ni siquiera con que esté en la ley, ¿no? También tienen otras formas de influencia, pues obviamente los principios nos permiten de alguna manera, en los procesos de defensa y litigio, tanto de las leyes, o sea del marco jurídico, como de la defensa de las y los periodistas, pues que sean retomados para la jurisprudencia nacional y de esta manera pues se conviertan, que dejen de ser *soft law* y se conviertan en un instrumento jurídico real para el Estado mexicano. Esto ha sucedido por ejemplo con el caso de *Halconeo*, en el que se considera justo “censura previa” el hecho de que se sancione o se criminalice de entrada la búsqueda de información en materia de seguridad y pues de hecho este principio fue este... expuesto en el amparo que promovió ARTÍCULO 19 ante la Suprema Corte de Justicia, fue retomado y fue hecho finalmente jurisprudencia. Ahora, en el caso de *publicidad oficial*, también esos principios de la omisión legislativa en materia de publicidad oficial pues estos principios sirvieron como base para el control de convencionalidad, etcétera, para que fueran retomados como criterios que rigieran la sentencia. Y así fue. En la sentencia del ministro Zaldívar se retoman los principios, también esta parte de la censura previa, los controles indirectos, etcétera. Y pues esperamos que al final en las tesis que se emitan de esto se les reconozca y posteriormente que también se reconozcan en el proceso de regulación del artículo 134, octavo párrafo.

O sea, realmente para nosotros, lo que es importante como en el *policy* de libertad de expresión, nosotros tratamos... o sea, la teoría del cambio en la que se basa ARTÍCULO 19 es

que los estándares internacionales... O sea, nosotros trabajamos en la base, con las víctimas, etcétera, y trabajamos en dos ámbitos, como en la política pública para garantizar en un espacio de libertades pero también en como en la defensa y el trabajo directo con las personas que son afectadas por las violencias a la libertad de expresión. Y en este sentido, dentro de la vía regional pues hay un círculo, lo que sucede con las víctimas o lo que sucede en cada uno de los casos que nosotros vemos, nos sirve para nutrir las políticas que estamos impulsando o que estamos tratando de hacer avanzar. Al mismo tiempo, esos casos con los que estamos trabajando nos sirven para impulsar *polícies* a nivel internacional que son retomados en muchas ocasiones por los organismos internacionales, como los Principios de Johannesburgo [sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información], los Principios de Camden [sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad]. Al final, ARTÍCULO 19 piensa que con el trabajo caso por caso podemos abonar de manera más íntegra al *policy* internacional, y que al final ese *policy* internacional va a ser adoptado en la política pública nacional y por lo tanto, impactar de manera directa en los casos que estamos llevando, ¿no? Es un círculo regional, pero también un círculo internacional que va trabajando constantemente...

Y en esa medida es que también para nosotros es super importante que estos principios de *soft law*, por lo menos la Declaración de Principios de Libertad de Expresión que para nosotros es tan útil, pues sea retomada en la medida de lo posible a través de las legislaciones y las políticas públicas existentes en México. También, con base en eso, como te digo, es la base en la que planteamos todas nuestras exigencias, desde nuestras alertas, cualquiera de nuestros discursos, están basadas en esto; no tratamos de encontrar el hilo negro, sino que tratamos de reforzarlo a través de los casos.

CR: Desde esta perspectiva que me planteas, ARTÍCULO 19 hace un trabajo a través de distintos ejes para posicionar en la esfera internacional, nuevas formas de interpretar, de darle contenido a este marco jurídico y después, trata de bajar toda esta aplicación al ámbito específico doméstico de las políticas públicas, en el Estado mexicano, por ejemplo.

ACR: Sí, o sea, reconocemos que el contexto evoluciona y que a lo mejor hace veinte años que se escribió esto no tenían ni idea de cómo se iba a poner esta cosa de internet, por ejemplo, aquí ni siquiera está contemplado [en la Declaración de Principios]. Pero sí creemos que la lectura de la Declaración pues es tan amplia y tan rica que puede expandir sus alcances y ser cada vez más progresiva. Y también una de las cosas que hace mucho ARTÍCULO 19 a nivel internacional es justo ir desarrollando estos *policies* que van como generando interpretaciones de cada uno de determinados temas que vienen aquí [en la Declaración]. Por ejemplo, esto de “los funcionarios públicos están sujetos...”, el principio 11, que son las leyes de desacato, realmente ARTÍCULO 19, sus principios de difamación, sus *Difamation Principles*, tiene como una lectura muy profunda sobre cómo tendría que aplicarse este principio a más profundidad. El 12, existe también un tema que se llama XXX y también es una cuestión que se toca justo para ampliar la interpretación y busca hacer mayores garantías a la libertad de expresión eso es como parte de la chamba.

CR: A qué atribuyes, en el caso concreto mexicano, en el caso de estudio que reconstruyo estoy analizando los factores que influyeron en que México tomara algunas decisiones para cumplir con algunas prescripciones internacionales, políticas y jurídicas que están materializadas textualmente en la Declaración. Por ejemplo, estoy analizando la creación de la Fiscalía Especial, la adopción del Mecanismo, el impulso en que tuvo más fuerza la reforma legal para derogar temas de delitos contra el honor y estas cuestiones de desacato y la protección del secreto profesional de periodistas. Entonces, en este trabajo que ustedes hacen para impulsar esta codificación del Derecho Internacional aplicable a los temas de libertad de expresión de periodistas, por ejemplo, dices que trabajan para llevar el tema a la política internacional y de ahí finalmente... cuando llega al ámbito de la política internacional hay un momento en que es finalmente codificado y juridificado, y la tercera etapa que es la implantación de estos estándares en la política doméstica. ¿A qué atribuyes la conducta del Estado, las decisiones que el Estado toma de política interna, para satisfacer esos requerimientos del Derecho Internacional? Por ejemplo, en el caso del Mecanismo de Protección. Hubo algunas recomendaciones de los dos relatores de libertad de expresión sobre todo en su informe anual del relator de la CIDH, ellos hacían hincapié en la necesidad

de crear este mecanismo desde tiempo atrás. ¿Tú le atribuirías más poder, en orden del 7 al 10, donde 7 es el menor y 10 el mayor, quién crees que tuvo mayor influencia y por qué?, ¿las organizaciones domésticas, las organizaciones internacionales no gubernamentales o los organismos internacionales a través de estas entidades especializadas?

ACR: Yo creo que son dos cosas. Más bien, no creo que es atribuible a una u a otra. Creo que definitivamente las recomendaciones de la visita conjunta, o sea, 2003 el informe del relator sobre la visita a México decía que realmente la violencia contra periodistas es temas de criminalización y publicidad oficial. De hecho, su recomendación se basa principalmente en eliminar las leyes de desacato y delitos contra el honor y generar una ley de publicidad oficial. Realmente después de eso, el gobierno empieza a derogar ciertas cosas, por ejemplo el artículo 134, el adicional al artículo 134 en materia de publicidad oficial, pero si te fijas de 2003 a 2007 fueron cuatro años. Entonces, sí fue una recomendación, un saque muy importante, de las Relatorías pero creo que al final también hubo una muy fuerte presión tanto de las organizaciones como del ámbito internacional, impulsar que se cumplieran estas recomendaciones. También pensar que en el contexto era muy particular, porque de alguna manera, ARTICULO 19 por lo menos llega a México tras la promesa de transición de Vicente Fox, entonces, Vicente Fox tenía un estandarte de los pilares democráticos basados en la transparencia, la verdad, etcétera... Entonces, el hecho de que él hubiera impulsado que por lo menos esta... que comenzara a generar esta difusión periodística sobre la situación pues yo creo que fue algo relevante en el contexto. Pero aun hoy por hoy siguen nueve estados utilizando leyes de delitos contra el honor, aún hay 19 tipos penales y eso sólo respecto a difamación, calumnias e injurias y ultrajes, halconeos y leyes anti memes, todavía hay en otros estados. O sea, como que realmente no se logró tener una expansión de esto y también tener en cuenta que dentro de los estados en los que se llegó a derogar pues realmente también los juicios civiles han sido la modalidad interna para ir en contra de [los periodistas]. Creo yo que... México es la treceava potencia mundial, o sea, está en el G20, o sea, no es Guatemala, no es Honduras, México está en el G20 y de alguna manera se posiciona a nivel internacional respecto de la protección a derechos humanos y les importa a los otros miembros del G20. Y de esa manera creo que también la posición que México adquiere dentro de la esfera

internacional en materia de protección a los valores democráticos, por lo menos a lo que se llama transparencia, acceso a la información y libertad de expresión, es algo importante, ¿no? Por la competencia, por lo que le genera a un país invertir en otro país en el que están matando periodistas y que se está repitiendo por los flujos de información, por los niveles realmente de competencia que puedan llegar a tener. Eso es lo que yo creo. Digo, lo hemos visto ahora justo vinieron los conservadores europeos, nunca hablan con las organizaciones de derechos humanos y ahora con Trump de lado y pues vinieron y hablaron y dijeron “a nosotros nos preocupan las empresas, nos preocupa saber que ellos van a tener condiciones de seguridad pero también que van a tener competencia leal en sus negocios”. Entonces, creo yo que de alguna manera sí ha sido como una simulación muy clara por parte del gobierno de tratar de trascender, de hacer una verdadera transición, pero no la hay. Porque la Fiscalía Especial de Delitos contra la Libertad de Expresión, que también es una recomendación que se hizo después de 2010 después de la visita conjunta de Catalina y de Frank, porque, pero, sin embargo, o sea... en esa recomendación se hablaba de la autonomía de la Fiscalía. Sabes perfectamente que como está configurada la PGR aquí no hay nada de autonomía y por más que se diga que la Fiscalía es autónoma sigue dependiendo del procurador, el procurador puede destituir al fiscal cuando quiera y puede hacer lo que quiera con él, su presupuesto se determina por una asignación de ellos... Entonces, no es como que haya autonomía real y no puede haber autonomía en las actividades de las investigaciones mientras haya una dependencia con el ejecutivo federal y las instituciones del Estado. Entonces, pues desde mi punto de vista la Fiscalía se crea con cero capacidades reales para cumplir con su función y tan es así como nunca ha sido capaz de cumplir con su función que es la atracción de casos. La recomendación inicial tenía que ver con la independencia de las investigaciones a nivel local...

(...)

A casi 10 años de la creación de la Fiscalía Especial de delitos contra la Libertad de Expresión, no se han dado atracciones, o sea las atracciones, lo que le llaman atracción es una investigación paralela que llevan junto con la policía local, el ministerio público local es el que hace todo....

Eso para mí es lo central, porque tiene que ver con el Mecanismo, porque si tú tienes un Mecanismo y tienes realmente medidas de protección, pero si no tienes un sistema de procuración de justicia real y si no permites que haya sanción para los responsables de las agresiones a periodistas, ¿pues qué es lo que pasa? Lo que está pasando ahorita. Un incremento de 300% respecto del primer año de creación del Mecanismo, pero las agresiones no se reducen y las denuncias van a ser cada vez más porque no hay, porque no es sostenible en el tiempo, porque no hay ninguna medida de prevención... nosotros le llamamos “medida de prevención” relacionada con el combate a la impunidad. Si tú combates la impunidad, si tú realmente investigas las razones por las cuales un periodista vuelve al mecanismo de protección, entonces habría un incentivo negativo para aquellas personas que están tratando de matar a los periodistas. Pero esto no sucede, entonces... sí, el Mecanismo de Protección ha mejorado su función, cierto, ha retomado las recomendaciones de *soft law* ha retomado las recomendaciones de los relatores, etcétera. Pero creo que también es cierto decir que los relatores no tienen tampoco las fórmulas de cómo deberían de funcionar. Me explico, un mecanismo: o sea, tienen la teoría clara, pero creo que los hechos son los que te dan la oportunidad de decir cómo tendría que funcionar una política pública. Cuando se crea el Mecanismo, se crea con base en teoría no probada, para mí, desde mi punto de vista. Entonces, lo que está sucediendo es que los mismos errores que les pasaron a los mismos retos a los que se enfrentó el Mecanismo de Colombia, son a los que se está enfrentando el Mecanismo de México. Y los mismos retos a los que se enfrenta el Mecanismo de México, son a los que se enfrentará el de Colombia. ¿Por qué? Porque los tienes a imagen y semejanza bajo una serie de recomendaciones pero, que no tienen... y, o sea, no es responsabilidad de los relatores, o sea, porque realmente esto se tiene que adaptar al contexto y a la necesidad de cada uno de los países. El problema es que si dices “voy a cumplir con la recomendación de los relatores... ya la cumplí, voy a crear una institución, voy a hacer esto, etcétera, etcétera”, pero no piensan en estos temas, entonces pues está difícil que tenga efectos.

CR: Entonces, ahora que mencionas el caso colombiano. ¿Hubo en ese momento, en los previos a la creación del mecanismo colombiano, también hubo una recomendación a ese

país en ese sentido de que se creara un programa, una institución encargada de la protección de periodistas en situación de riesgo?

ACR: Yo creo que sí, no estoy segura, no te lo puedo decir con certeza, pero yo creo que sí porque nosotros, o sea, el mecanismo de aquí es la imagen y semejanza del de allá. También hay alguna diferencia, que la Fiscalía General en Colombia sí es independiente.

CR: Su diseño institucional es el que es mejor, verdad...

ACR: Y también, una de las cosas... es que te digo que se repiten... porque justo lo que a nosotros nos llamó la atención del mecanismo de Colombia es que... una de las cosas que nosotros estamos peleando es que se combata la impunidad, se arregle la independencia de la fiscalía, que se arreglen las unidades del mecanismo y de las actividades de la junta de gobierno...

(25:21...)

(25:47) La Relatoría tiene unos principios para regular la publicidad oficial y libertad de expresión basados en la Declaración. Pero realmente estos principios se quedan muy en lo abstracto, son principios. Y ahora que por ejemplo nosotros estábamos viendo el proceso de regulación de la publicidad oficial, pues realmente nos topamos con muchas realidades que no sabemos cómo enfrentar porque además no existe en la región una ley en el país, o sea, una ley que regule la publicidad oficial, y la única situación que puede ser un poco como de derecho comparado es... Canadá. Pero Canadá tiene un contexto totalmente distinto al mediático nuestro. Y en esas cosas pues la Relatoría y la Declaración pues no te las resuelve. Hay muchas cosas que son contextuales y lo que va a pasar con esta situación de publicidad oficial es que seguramente nos vamos a equivocar muchísimo porque como no existe, pues vamos a probar.

CR: Y seguramente no será fielmente la observancia de los principios de la Declaración...

ACR: Exactamente.

CR: Desde la interacción de ARTÍCULO 19 en el exterior, ¿cuál ha sido la postura de México frente a la Declaración de Principios como instrumento, cuál ha sido su posicionamiento desde si la cita, desde si en su argumentación le refiere legitimidad, la ignora por completo, únicamente refiere al contenido sin referirse al instrumento... En su argumentación, a lo mejor en su defensa legal tanto de casos como en sus argumentos políticos, en audiencias temáticas, etc., ¿utiliza una argumentación que no haga distinción entre los contenidos de la Declaración y los del artículo 13 de la Convención Americana, por ejemplo?

ACR: Pues mira, yo creo que depende mucho de qué poder... o sea, yo no creo que el poder ejecutivo, por lo menos a mí no me ha tocado nunca, ni en la Fiscalía ni al mecanismo ni al propio ejecutivo hacer un reconocimiento expreso de la existencia de la Declaración de Principios. Sin embargo, es cierto que México tiene una posición muy relevante dentro de, en materia de relaciones exteriores en Ginebra, en Los Amigos de la Libertad de Expresión. De hecho, México es uno de los miembros fundadores de estos amigos... y también México es de los fundadores de "Gobierno Abierto", que habla del espacio cívico, que también, que de alguna manera gobierno abierto retoma algunos de los principios de la Declaración. Pero yo nunca he escuchado, ni en la Cumbre Internacional de Gobierno Abierto, cuando Peña Nieto dio su *speech* ni mucho menos, que citara los principios o citara los principios. No así, en el caso por ejemplo del poder judicial, que sí creo yo que por lo menos la Suprema Corte ha echado mano de los principios para expandir el derecho en diversos casos: *Letras Libres vs. La Jornada*, es uno... *Halconeos*, te digo... ahora *Publicidad Oficial*, en el caso del *Acceso a la Información de San Fernando*, hay diversos casos en los que reconozco que la Suprema Corte o el poder judicial federal ha hecho una recuperación de los principios. En cuanto al legislativo, pues yo creo que más bien no ha sido una posición unívoca del legislativo o de un grupo parlamentario, sino de muchos legisladores que se han comprado el discurso de la libertad de expresión. Y son muy específicos, entonces, eso. Y claro, a nivel estatal, pues tampoco.

CR: ¿Qué escenario te imaginas que se habría presentado en caso de que la Declaración no se hubiera adoptado en el año 2000?

ACR: Híjole, pues yo creo que sí hubiéramos tenido graves problemas.

CR: ¿Realmente le dio fuerza, llenó un vacío que con el sólo artículo 13 de la Convención Americana no se hubiera podido...?

ACR: Exactamente. O sea, [la Declaración] le dio una fortaleza, una expansión al derecho que justo como es un tema que no se quiere regular, porque es cambiar la actitud del gobierno... Creo que si no existiera y no tuviéramos de dónde estar armados, mira muy simple... Ahorita has visto que Corral se la pasa diciéndole al mundo que los medios son vendidos y que como no les está dando publicidad oficial, están hablando mal de él, ¿no? Y se enoja mucho porque nosotros decimos que eso no lo puede decir, pero justo le mandé los párrafos de los Principios de Libertad de Expresión, le dije “yo no te lo estoy diciendo, tú lee, ahí dice clarísimo” ... una persona que en una posición de funcionario público como la tuya cuestiona así a la prensa es una persona que no acepta la ofensa y la crítica como parte del discurso.. y al final, lo que dicen esos principios es que aunque no te guste, estás sujeto al escrutinio público porque tú decidiste ponerte ahí, si no quieres estar ahí... y aparte del discurso, no puedes censurar la ofensa nada más porque es ofensa. Entonces, pero si no existieran [los principios de la Declaración CIDH] y nada más fueran los principios de ARTÍCULO 19, probablemente, que aun así lo dice, pero probablemente... él lo haría mucho más común porque sabe que no existe nadie más que le pueda llegar a decir ninguna cosa, pero aquí sabe perfectamente que los relatores le dirían “no está inventando, eso es algo que dice la Declaración”. Y eso es algo que ya sucedió, yo le decía a Edison “habla con Corral y dile esto porque una cosa es que haga cosas en contra de la corrupción y otra cosa es que se chingue a los medios”.

(...)

(34:00)

CR: ¿Cuál es la distinción jurídica y política que hay entre la Declaración, la Convención o una recomendación de un relator para el trabajo que ustedes hacen?

ACR: Yo nunca utilizo los principios sin mencionar primero la Convención Americana.... Los principios de Johannesburgo son principios en materia de seguridad nacional, son muy

buenos pero son interpretaciones de la primera fracción del artículo 13 [de la Convención Americana]. Pero esos no son vinculantes, y ahí vienen muchas cosas que serían super útiles. Yo los utilizo para impulsar etcétera, etcétera, pero podrían considerarse como una doctrina, pero todavía no llegan a la posición de *soft law*. Incluso, los principios de regulación de la publicidad oficial, que sí son *soft law*, porque ya están por parte de la OEA, si no se ponen al lado del artículo 13 o del artículo 19, no tienen sentido, para mí. Porque al final lo que yo le estoy diciendo a la autoridad es... “tú te comprometiste a cumplir con el artículo 13 y los órganos encargados de velar por ese artículo 13 son... (40:00).

No se puede decir que el *soft law* al final termina siendo preponderante sobre el artículo 13, o sea, no. O sea, yo lo veo exactamente como pues sí, la ley y la jurisprudencia. Tú tienes leyes y tienes la jurisprudencia que tienes que aplicar porque la ley no puede ser tan extensiva. O si es la Constitución y tienes las leyes, porque no puedes ser tan extenso en la Constitución como puedes ser en la ley. Entonces, al final sí la Constitución prevalece y en un amparo tú vas a tener que poner el artículo constitucional que se violó, pero luego vas a tener que poner por qué se violó y lo que se violó va a ser realmente la ley que no cumplieron. O sea, que... creo yo que no es una u otra, más bien es una derivada de la otra. Al final pues sería un error nada más invocar el 13 si ya tienes fuentes interpretativas del 13 que son reconocidas por los propios Estados que firmaron el 13. La Declaración fue adoptada por todos los Estados, ¿no?, o sea, diciendo “esta es la forma en que se va a interpretar el 13 de la Convención”. Entonces, esos Estados que firmaron, o sea, las Declaraciones no se hacen sin consentimiento de los Estados, ¿no? Y tampoco es cierto que las Declaraciones podrían salir si no hubiera un artículo 13 que le diera pauta a la Declaración, ¿me explico? O sea, la Declaración sale del artículo 13 y es una interpretación del artículo 13 y los Estados la adoptan como adoptaron los otros Estados que no forman parte de la Convención, pues no adoptan eso y ya...

O sea, yo lo veo... y no lo mencioné porque yo lo doy por añadidura, ¿no?, o sea... Es como si tú me dijeras “aquí la ley de transparencia es más aplicable que el artículo 6 constitucional...”, pues depende de cómo lo veas, porque si no existe el artículo 6 constitucional pues no tiene caso que diga nada de la ley de transparencia, aunque sea la mejor del mundo. Y, pero bueno, eso, por un lado, yo creo que al final lo que te da esto es que te quita...al final lo que da pauta

una interpretación como ésta [de la Declaración de Principios] que no existe para todos los artículos de la Convención [Americana] es dar o abrir el camino para equiparnos más en la protección de la libertad de expresión. Yo creo que, de alguna manera, en el ámbito internacional, por más que te digan los abogados lo que quieran, en el ámbito internacional, tiene que haber una... es decir, prevalecen las cuestiones políticas mucho antes que cualquier otra cuestión de Derecho, ¿me explico?, o sea, al final ir ante los órganos de justicia internacionales no es la mayor causa por la cual un gobierno cumple con la Convención. O sea, Peña Nieto no está pensando “ay, es que, si no cumplo, me van a mandar a La Haya” o “mi país va a estar sujeto a un juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, ¡claro que no! Porque van a pasar 20 años de aquí a que pase, ¿no? O sea... No es por eso, es por cuestiones económicas y cuestiones muy políticas, porque formar parte del grupo que está dentro de la OEA, que firma estas convenciones es darte pauta a tratados es darte pauta a etcétera, etcétera. Ve a Venezuela, es el caso exacto en el que puedes ver eso... O sea, a lo mejor a Maduro no lo van a mandar al carajo y lo van a enjuiciar, no. O sea, lo que hicieron fueron sanciones económicas. Todos los países de la OEA, sacarlo, etcétera, etcétera, etcétera... O sea, por eso te digo, la vinculatoriedad yo con todo respeto digo pues que me digan cuántos presidentes de la región de América Latina han sido procesados ante la Corte Interamericana... porque esa no es la medida por la cual ellos cumplen y cuántos han cumplido. O sea, esa no es la medida por la que cumplen, o sea, ahorita Venezuela es el ejemplo que le están tratando de dar a todos para decir “si no cumples, esto es lo que te va a pasar”. Pero es mucho más político y económico, que legal. O sea, al final, Venezuela cumple más con la Declaración de Libertad de Expresión, que México. Pero México, tiene palomita, palomita, palomita en las observaciones, dice que cumple, que es amigo de la libertad de expresión, y no importa que maten a 12 periodistas al año. Pero ¿cómo tienen a Siria? Económicamente, porque, te digo... o sea, tienes a Siria y a Venezuela como los peores países del planeta, o sea, México está dándose un tiro con Siria, en términos de violencia, de muerte, de asesinatos... O sea, a nivel internacional, el derecho internacional, la verdad, desde mi punto de vista, es una cuestión de política, de relaciones económicas y de mantener la preponderancia económica sobre los otros países, de eso se trata.

CR: En el preámbulo de la Declaración hay una referencia a que fue diseñada con participación de ARTICULO 19, no sé si tienes alguna información en ese sentido...

ACR: Sí, pues ARTÍCULO 19 estuvo en todo ese drafting con Toby Mendel y demás... Lo que pasa es que ARTICULO 19 lleva 30 años y la Relatoría lleva 20. Entonces cuando ARTICULO 19 empieza a impulsar el tema de la libertad de expresión en el mundo, pues la Comisión Interamericana habla de la necesidad de elaborar estos principios y estas declaraciones en base a lo que existía ya en el mundo. Y así como la ley modelo, pues también ARTÍCULO tuvo mucha participación en eso. Yo te recomiendo que veas el reporte anual de por aquellos tiempos, está en la página de ARTICULO 19. Ahí debe venir un artículo de Toby Mendel diciendo cómo fue su participación hace 20 años. Pero Toby, casi segura, entre Toby y Santiago Cantón y sí, más que nada ellos dos y no sé quién más... fueron quienes estuvieron impulsando la redacción. Pero sí sé que fue una participación muy activa.

CR: Entonces en el reporte de ese año debe haber información al respecto.

ACR: Debes seguramente encontrarte un reporte de Toby Mendel sobre eso.

CR: Ana Cristina, creo que no tengo más preguntas, muchas gracias por tu tiempo.

ACR: Por nada, creo que deberías buscar a Toby Mendel.

CR: Sí, muchas gracias, le voy a escribir. Gracias por la información.

## TRABAJOS CITADOS

- Abbott, K., & Snidal, D. (Summer de 2000). Hard and *Soft law* in International Governance. *International Organization*, 54(3), 421-456.
- Aguiló Regla, J. (2004). El método jurídico como argumentación jurídica. En J. Aguiló Regla, *La Constitución del Estado Constitucional* (págs. 153-178). Lima, Perú; Bogota D.C., Colombia: Palestra Editores S.A.C.; Editorial Temis, S.A.
- Álvarez, X. (22 de julio de 2017). *Ex alcalde confiesa que mandó golpear a periodista y lo dejan libre*. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/07/22/ex-alcalde-confiesa-que-mando-golpear-periodista-y-lo-dejan-libre>
- Arend, A. (1998). Do Legal Rules Matter? International Law and International Politics. *Virginia Journal of International Law*, 107.
- Aristegui Noticias. (7 de octubre de 2015). *Declaración de Medellín: 101 periodistas de Iberoamérica firman la demanda contra el Estado Mexicano*. Obtenido de Aristegui Noticias: <http://aristeguinoticias.com/0710/mexico/declaracion-de-medellin-apoyan-demanda-de-aristegui-en-cidh/>
- ARTICLE 19. (1 de agosto de 2015). *ARTICLE 19*. Obtenido de Asesinan al fotoperiodista Rubén Espinosa en DF; había salido de Veracruz por amenazas: <https://articulo19.org/asesinan-al-fotoperiodista-ruben-espinosa-en-df-habia-salido-de-veracruz-por-amenazas/>
- ARTICLE 19. (2015). *M.I.E.D.O. Medios, impunidad, Estado, democracia y opacidad*. Ciudad de México: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.
- ARTICLE 19. (2017). *Libertades en Resistencia*. Ciudad de México: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.
- Asociación Mexicana de Editores de Periódicos. (noviembre de V, 2003). *Declaración de Nuevo Vallarta sobre el Secreto Profesional del Periodista*. Recuperado el 20 de

noviembre de 2017, de Revista Sala de Prensa:  
<http://www.saladeprensa.org/art505.htm>

Atienza, M. (2015). *Curso de Argumentación Jurídica*. Madrid: Trotta.

Beach, D., & Pedersen, R. (2011). What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. *The American Political Science Association Annual Meeting*, (págs. 1-35). Seattle, Washington.

Becerra Ramírez, M. (2006). *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Bennett, A., & Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, 40(170), 170-195.

Bradford, W. (2004). International Legal Compliance: An Annotated Bibliography. *North Carolina Journal of International Law*, 30(2), 379-428.

Bravo, M. (18 de noviembre de 2017). *Publimetro*. Obtenido de <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/11/18/mexico-tercer-pais-asesinatos-periodistas-2012-unesco.html>

Burchill, S. (2001). Liberalism. En S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, C. Reus-smit, & J. True, *Theories of International Relations* (págs. 29-69). New York: Palgrave Macmillan.

Burchill, S. (2001). Realism and Neo-realism. En S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, C. Reus-Smit, & J. True, *Theories of International Relations* (págs. 70-102). New York: Palgrave MacMillan.

Carr, E. (1946, 2nd ed). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.

Castagnino, P. (04 de 02 de 2010). *El concepto de poder en el mainstream de las teorías de Relaciones Internacionales*. Obtenido de Sociología Crítica:

<https://dedona.wordpress.com/2010/02/04/el-concepto-de-poder-en-el-mainstream-de-las-teorias-de-relaciones-internacionales-pablo-castagnino/>

Castillo, A. (09 de agosto de 2015). *De Alfredo Jiménez Mota a Rubén Espinosa: Crimen y omisión organizada contra la prensa*. Recuperado el 13 de noviembre de 2017, de Número OF: <http://numerof.org/jose-alfredo-jimenez-mota-a-ruben-espinosa-crimen-contra-la-prensa/>

CDH Fray Francisco de Vitoria, C. (1997). *Informe acerca de la situación de los derechos humanos en México 1996-1997*. México, D.F. Recuperado el 2017 de noviembre de 17, de <http://www.derechos.org/nizkor/mexico/cdhfvitoria/anual97.html#10>

CDHDF. (1997). *IV Informe Anual del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, D.F.

CEPAL, C. (2013). Tipología de instrumentos internacionales. Documento preparado para el Grupo de Trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional. *Tercera reunión de los puntos focales designados por los gobiernos de los países signatarios de la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe* (pág. 23). Lima, Perú: Naciones Unidas.

Chayes, A., & Chayes, A. (1993). On compliance. *International Organization*, 2(47), 175-205.

CIDH. (1998). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

CIDH. (2000). *Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>

CIDH. (02 de abril de 2018). *Comunicado de Prensa 2° de 1998*. Obtenido de Definición del mandato y metodología de trabajo de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1998/Comunicados.1-2.htm#2>

- CNDH. (1999-2000). *Informe de Actividades*. México, DF: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNDH. (2001). *Informe de Actividades del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000*. México, D.F.
- CNDH. (19 de agosto de 2009). Recomendación General 17 Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente.
- CNDH. (10 de noviembre de 2017). *Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de Comisión Nacional de Derechos Humanos: [http://www.cndh.org.mx/Agravio\\_Defensores](http://www.cndh.org.mx/Agravio_Defensores)
- Coase, R. (Oct.,1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. (B. University of California, Ed.) *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Colmegna, P. (2012). El impacto de las normas de *soft law* en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", Año VI(8)*, 27-47.
- Comunicado conjunto R64/17, Relatores CIDH - ONU. (18 de mayo de 2017). *Comunicado de Prensa Conjunto R64/17*. Obtenido de Relatores de la ONU y de la CIDH condenan asesinato de periodista en México y llaman a la acción inmediata para poner fin al ciclo de violencia contra periodistas: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1066&IID=2>
- Cooter, R., & Ulen, T. (2016). *Law and Economics, 6th edition* (Vol. Book 2). Berkeley Law Books.
- Córdova Vianello, L. (S.f.). La reforma electoral y el cambio político en México. *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 653-703. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=r>

ja&uact=8&ved=0ahUKEwit5IeK4cTXAhVCzoMKHXinCr8QFggxMAI&url=https%3A%2F%2Farchivos.juridicas.unam.mx%2Fwww%2Fbjv%2Flibros%2F6%2F2527%2F17.pdf&usg=AOvVaw2QXbmljloo7zveO4IYgUkF

D.O.F. (5 de agosto de 2005). Programa Nacional de Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2088571&fecha=05/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2088571&fecha=05/08/2005)

Dai, X. (2005). Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism. *International Organization*, 59, 363-398.

Del Toro Huerta, M. (2006). El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, VI, 513-549. Obtenido de <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/160/257>>

Downs, G., Rocke, D., & Barsoom, P. (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, 50(3), 379-406.

Epp, C. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activist, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: Chicago University Press.

Espacio OSC. (2015). *Segundo Diagnóstico sobre la Implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Ciudad de México: Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas.

Europa Press. (08 de marzo de 2007). El CPJ insta a Felipe Calderón que firme un decreto que despenaliza la difamación, las injurias y la calumnia. *EuropaPress*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-mexico-cpj-insta-felipe-calderon-firme-decreto-despenaliza-difamacion-injuria-calumnia-20070308000313.html>

- Fierke, K. (2001). Critical Methodology and Constructivism. En K. Fierke, & K. Jorgensen, *Constructing International Relations: The Next Generation* (págs. 115-135). New York: M.E. Sharpe.
- Finkel, J. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Perú and México in the 90s*. Notre Dame University Press.
- Finnemore, M. (2000). Are Legal Norms Distinctive? *New York University Journal of International Law and Politics*, 699-705.
- Goldsmith, J., & Posner, E. (2006). *The Limits of International Law*. Oxford University Press.
- Guzmán, A., & Meyer, T. (2010). International Soft law. *The Journal of Legal Analysis, Spring 2011: 2(1)*, 171-225.
- Hafner-Burton, E. (2005). Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, 59, 593-629.
- Hart, H. (Febrero de 1958). Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review*, 71(4), 593-629.
- Hart, H. (1961). *The Concept of Law*.
- Hathaway, O. (2003). The Cost of Commitment. *John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Papers, Paper 273*.
- Hathaway, O. (2003). The Cost of Commitment. *Yale Law School Legal Scholarship*.
- Hillebrecht, C. (18 de March de 2011). The Domestic Mechanisms of Compliance with International Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System. *Annual Convention of the International Studies Association*.
- HRW. (2012). *Capítulo del Informe Mundial: México*. Human Rights Watch. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de [www.hrw.org/es/worldreport-2012/m-xico](http://www.hrw.org/es/worldreport-2012/m-xico)

- Hurd, I. (2009). Legitimidad y autoridad en la política internacional. En A. S. Cruz, *El Constructivismo y las Relaciones Internacionales* (págs. 223-264). Guadalajara, México: CIDE.
- Hurd, I. (2011). Theorizing International Organizations. Choices and Methods in the Study of International Organizations. *Journal of International Organization Studies*, 2(2).
- ifex 25. (11 de abril de 2005). *Gunmen slay newspaper editor in Veracruz state*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de Reporters Without Borders: [https://www.ifex.org/mexico/2005/04/11/gunmen\\_slay\\_newspaper\\_editor\\_in/](https://www.ifex.org/mexico/2005/04/11/gunmen_slay_newspaper_editor_in/)
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2003). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, S. (12 de abril de 2007). Firma Calderón derogación de delitos contra periodistas. *El Universal*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/418153.html>
- Kelsen, H. (1960, ed. 2009). *Teoría pura del Derecho*. México, D.F.: Porrúa.
- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, R. (1-4 de April de 1992). Compliance with International Commitments: Politics Within a Framework of Law. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 86, 176-180.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. The American Studies Collection.
- Kessler, O., & Kratochwil, F. (2013). Functional differentiation and the oughts and musts of international law. En M. Albert, B. Buzan, & M. Zürn, *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory* (págs. 159-181). Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner, S. (2001). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press.

Kratochwil, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kratochwil, F. (Autumn, 1984). The Force of Prescriptions. *International Organization*, 38(4), 685-708.

Lifante Vidal, I. (2008-2009). La interpretación jurídica y el paradigma constitucionalista. *Anuario de Filosofía del Derecho*(25), 257-278.

López Almejo, J. (2018). Las organizaciones internacionales, la paz y el resurgimiento de viejos nacionalismos. En S. López Leyva, & A. Mungaray, *Retos para los países...* (pág. ...). Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California; Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.

López Almejo, J. (S.f.). Las organizaciones internacionales, la paz y el resurgimiento de viejos nacionalismos.

Macedo De la Concha, R. (17 de octubre de 2003). *Conferencia de prensa que ofreció el licenciado Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, al término de la exposición de su conferencia magistral "El sistema de averiguación previa y el secreto profesional de los periodistas"*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de Ceremonia de entrega del premio "Benito Juárez" al C. Procurador por parte de la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos: <http://201.147.173.37/cmsocial/coms03/171003e.htm>

Macedo De la Concha, R. (13 de abril de 2005). *Colaboración del Procurador General de la República en ORF-Cúpula Empresarial, con el periodista Óscar Mario Beteta*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://201.147.173.37/cmsocial/coms05/130405.htm>

- Mariscal, Á. (22 de septiembre de 1996). Investiga la PGR a periodistas en Chiapas. *La Jornada*. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de <http://www.jornada.unam.mx/1996/09/22/reporteros.html>
- Maxwell, J. (August de 2004). Using Qualitative Methods for Causal Explanation. (S. Publications, Ed.) *Field Methods*, 16(3), 243-264.
- Méndez, A., & Salgado, A. (S.f.). Pierde Kamel Nacif demanda contra Lydia Cacho. *La Jornada*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/03/index.php?section=politica&article=005n2pol>
- Mitchell, R. (1996). Compliance Theory: An Overview. En J. Cameron, J. Werksman, & P. Roderick, *Improving Compliance with International Environmental Law* (págs. 3-28). Earthscan.
- Moore, D. (2003). A Signaling Theory of Human Rights Compliance. *Northwestern University Law Review*, 97(2), 879-910.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (7a (2006) ed.). New York: McGraw Hill.
- Mushkat, R. (2009). Dissecting International Legal Compliance: An Unfinished Odyssey. (C. o. University of Denver, Ed.) *Denver Journal of International Law and Policy*, 38(1), 161-191.
- Neumann, J., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.
- Observatorio de Libertad de Prensa en América Latina, UNESCO. (01 de abril de 2018). *Revista Infoamérica*. Obtenido de [https://www.infoamerica.org/libex/libex\\_1.htm](https://www.infoamerica.org/libex/libex_1.htm)
- OEA. (16 de diciembre de 1998). *México reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de Organización de

Estados

Americanos:

<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/A%C3%B1o98/121698.htm>

OEA. (2001). Carta Democrática Interamericana.

OEA, M. P. (2011). Observaciones del gobierno mexicano al informe preliminar sobre la situación de la libertad de expresión en México de la RELE-CIDH. *Comunicación OEA-00198 de la Misión Permanente de México ante la OEA a la Relatoría de Libertad de Expresión*.

OEA, S. (10 de noviembre de 2017). *Cumbres de las Américas*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de Tercera Cumbre de las Américas: Ciudad de Quebec, Canadá, 20 al 22 de abril de 2001: [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html)

OEA, S. O. (1998). *Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago*. Washington, D.C.: OEA.

OEA, S. O. (20-22 de abril de 2001). Plan de Acción para fortalecer la democracia, crear prosperidad y desarrollar el potencial humano. *Tercera Cumbre de las Américas*. Quebec: OEA. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html)

OEA. Consejo Permanente. (28 de abril de 1999). Acta de la sesión extraordinaria celebrada el 31 de marzo de 1999. *OEA/Ser.G CP/ACTA 1186/99*. Washington, D.C., Estados Unidos de América.

Oficina de la Presidencia de la República. (19 de abril de 2005). *Instruye Presidente Fox a Procuradurías a dar seguimiento preciso al caso del periodista Alfredo Jiménez Mota, quien se encuentra desaparecido*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de Presidencia de la República: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=17760>

Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. En V. Kubáľková, N. Onuf, & P. Kowert, *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

- Pacheco León, H. (21 de agosto de 2003). Contribuir a la defensa de la libertad de expresión, propósito del relator Bertoni. *El Sur. Periódico de Guerrero*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://suracapulco.mx/2/contribuir-a-la-defensa-de-la-libertad-de-expresion-proposito-del-relator-bertoni/>
- Padilla, L. (2 de marzo de 2016). *México vive grave crisis de derechos humanos, dice la CIDH; el gobierno mexicano lo refuta*. Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/2016/03/mexico-vive-grave-crisis-de-derechos-humanos-dice-la-cidh-el-gobierno-mexicano-lo-refuta/>
- Pastrana, D. (9 de octubre de 2015). *Intervención de Daniela Pastrana durante la conferencia: Fin a la impunidad de los crímenes contra periodistas en la Corte IDH*. Obtenido de Red de Periodistas de a Pie: <http://www.periodistasdeapie.org.mx/libertad-20.php>
- Perseo, R. (marzo de 2013). *Sentencia del caso Lydia Cacho*, Número 1. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/sentencia-del-caso-lydia-cacho/>
- PNUD. (S.f.). La reforma electoral de 1996: Contexto histórico-político. En *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*. Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina de Servicios de Proyectos.
- Posner, E. (2012). Some Skeptical Comments on Beth Simmons's Mobilizing for Human Rights. *NYU Journal of International Law and Politics*, 819-830.
- Prado Lallande, J. (2014). El liberalismo institucional como teoría de las Relaciones Internacionales para estudiar a la cooperación internacional. En J. Schiavon Uriegas, A. Sletza Ortega, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores, *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (págs. 251-270). UABC; BUAP; COLSAN; UANL; UPAEP.
- Ratner, S. (2000). Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict? *New York University Journal of International Law and Policy*, 32, 591.

- Raustiala, K., & Slaughter, A.-M. (2002). International Law, International Relations and Compliance. En W. Carlsnaes, T. Risse-Kappen, & B. Simmons, *Handbook of International Relations* (págs. 538-558). Sage.
- Razón, P. L. (10 de enero de 2010). Crímenes contra periodistas actos de terrorismo: Gertz Manero. *La Razón*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <https://www.razon.com.mx/crimenes-contra-periodistas-actos-de-terrorismo-gertz-manero/>
- Redacción Animal Político. (15 de octubre de 2014). *Animal Político*. Obtenido de <http://www.animalpolitico.com/2014/10/9-anos-la-onu-se-pronunciara-sobre-el-caso-lydia-cacho/>
- Redacción Animal Político. (7 de abril de 2016). *Decir que no hay violaciones de derechos humanos en México sería irreal: CIDH*. Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/2016/04/la-cidh-pide-a-mexico-reconocer-violaciones-a-derechos-humanos-aunque-destaca-avances/>
- Redacción Animal Político. (3 de febrero de 2016). *Jueza ordena a PGR atraer la investigación del asesinato del periodista Moisés Sánchez*. Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/2016/02/jueza-ordena-a-pgr-atraer-la-investigacion-del-asesinato-del-periodista-mois-es-sanchez/>
- Redacción, P. (226 de febrero de 2013). Confirma Segob: 26 mil 112 desaparecidos en el sexenio de Calderón. D.F., México. Recuperado el 13 de noviembre de 2017, de <http://www.proceso.com.mx/334749/confirma-segob-26-mil-112-desaparecidos-en-el-sexenio-de-calderon>
- Redacción, R. P. (19 de junio de 2005). Avanza la queja ante la CNDH. *Revista Proceso*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://www.proceso.com.mx/194834/avanza-la-queja-ante-la-cndh>

Redacción, R. P. (7 de octubre de 2009). Gana Proceso litigio a Marta Sahagún. *Revista Proceso*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de <http://www.proceso.com.mx/119291/gana-proceso-litigio-a-marta-sahagun>

Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de la OEA y la ONU. (24 de agosto de 2010). Visita Oficial Conjunta a México, Observaciones Preliminares. Washington, DC: Organización de Estados Americanos. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.cidh.oas.org/relatoria/ShowDocument.asp?DocumentID=218>

RELE, C. (2000). *Informe Anual de Actividades 2000*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (2001). *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (2002). *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (2003). *Comunicado de Prensa*. Recuperado el 02 de octubre de 2017, de <http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/Compren2003/ComPren8903.htm>

RELE, C. (2003). *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (2005). *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (10 de noviembre de 2010). Comunicación de la Relatoría al Estado mexicano con referencia a la "creación de un mecanismo de protección para periodistas". Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (2010). *Informe sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México*. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.

RELE, C. (10 de noviembre de 2017). *Violencia o asesinato de comunicadores sociales*. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de Relatoría Especial para la Libertad de

Expresión:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=150&lID=2>

RELE, CIDH. (2017). *Origen*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&lID=2>

RELE, R. E. (2010). *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos.

RELE-CIDH y RELE-ONU. (24 de agosto de 2010). Observaciones Preliminares de la Visita Oficial Conjunta a México. Washington, DC. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://cidh.org/relatoria/ShowDocument.asp?DocumentID=218>

Reus-Smit, C. (2003). Politics and International Legal Obligation. *European Journal of International Relations*, 9(4).

Reus-Smit, C. (2009). La estructura constitucional de la sociedad internacional y la naturaleza de las instituciones fundamentales. En A. Santa Cruz, *El constructivismo y las relaciones internacionales* (págs. 175-222). México, D.F.: Colección de estudios internacionales, CIDE.

Reus-Smit, C. (2014). The Politics of International Law. En C. Reus-Smit, *The Politics of International Law* (págs. 14-44). Cambridge University Press.

Risse, T., Ropp, S., & Sikkink, K. (2013). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodríguez Lozano, A. (1997). Liminar. La reforma judicial de 1994: Una visión integral. En *La justicia mexicana hacia el siglo XXI* (págs. 41-65). México, D.F.: Senado de la República, LVI Legislatura; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Rosenblum, N. (1978). *Bentham's Theory of the Modern State*. Cambridge University Press.

RSF. (3 de agosto de 2015). *Reporteros Sin Fronteras*. Obtenido de Encuentran asesinado en el DF a Rubén Espinosa Becerril; el periodista había huido de Veracruz:

<https://rsf.org/es/noticias/encuentran-asesinado-en-el-df-ruben-espinoza-becerril-el-periodista-habia-huido-de-veracruz>

Ruggie, J. (1998). *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.

Santa Cruz, A. (2011). *Observación internacional de elecciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental. El surgimiento de una norma internacional*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades; Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Santa Cruz, A. (2011). *Observación internacional de elecciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental: El surgimiento de una norma internacional*. (L. A. Moreno, Trad.) Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Schwartz, P., & Carbajo, A. (1981). Teoría económica de los derechos de propiedad. *Revista Hacienda Pública Española*(68), 221-233.

Schwarz, R. (2004). The paradox of sovereignty, regime type and human rights compliance. *The International Journal of Human Rights*, 8(2), 199-215.

SEGOB. (3 de diciembre de 2010). Boletín 602: Instalación del Comité Consultivo para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas. México, D.F. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de [http://www.segob.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress\\_Content%3A2572&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.segob.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A2572&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1)

SEGOB. (12 de febrero de 2010). Comunicado 57. Se celebró el diálogo "Hacían un mecanismo de protección para periodistas y personas defensoras de los derechos humanos". Ciudad de México: Presidencia de la República. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/02/se-celebro-el-dialogo-hacia->

un-mecanismo-de-proteccion-para-periodistas-y-personas-defensoras-de-los-derechos-humanos/

SEGOB, PGR, CNDH, SSP. (diciembre de 2010). Convenio de coordinación para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.cencos.org/documentos/021110ConvenioPeriodistas.pdf>

Shelton, D. (1997). Compliance with International Human Rights *Soft law. Stud. Transnat'l Legal Pol'y*, Chapter 4.

Shelton, D. (22 de November de 1999). *Commitment and Compliance: What Role for International Soft law?* (A. S. Law, Productor) Obtenido de Carnegie Endowment for International Peace: <http://carnegieendowment.org/1999/11/22/commitment-and-compliance-what-role-for-international-soft-law-event-47>

Shelton, D. (2008). *Soft law*. En D. Armstrong, *Routledge Handbook of International Law* (págs. 68-81). Routledge Press.

Simmons, B. (2009). *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press.

Sociedad Interamericana de Prensa. (2 de abril de 2005). *Alfredo Jiménez Mota, un caso que cimbró al periodismo mexicano y que comenzó el cambio*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de Sociedad Interamericana de Prensa: <http://www1.sipiapa.org/casosimpunidad/alfredo-jimenez-mota-un-caso-que-cimbro-al-periodismo-mexicano-y-que-comenzo-el-cambio-2/>

SRE. (24 de agosto de 2010). Comunicado Número 259. México. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de [http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/ago/cp\\_259.html](http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/ago/cp_259.html)

Thürer, D. (March de 2009). *Soft law*. Recuperado el 22 de octubre de 2017, de Max Planck Encyclopedia of Public International Law:

<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1469?prd=EPIL>

UNESCO. (2017). *Tendencias mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de Medios*.

Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. En D. Della Porta, & M. Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist Perspective* (págs. 223-239). Cambridge: Cambridge University Press.

Villa, V. (1999). Constructivismo y teoría del Derecho (trad. Josep Aguiló Regla). *Revista DOXA*, 22, 285-302.

W Radio. (03 de junio de 2005). Fox elogia a su esposa por demandar a Olga Wornat. *W Radio*. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de [http://wradio.com.mx/radio/2005/06/03/nacional/1117835100\\_176666.html](http://wradio.com.mx/radio/2005/06/03/nacional/1117835100_176666.html)

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Weil, P. (1983). Towards Relative Normativity in International Law? *American Journal of International Law*, 413-442.

Wendt, A. (Summer de 1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zedillo Ponce de León, E. (7 de junio de 1995). *Discurso pronunciado por el Presidente con motivo del Día de la Libertad de Prensa*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de [zedillo.presidencia.gob.mx](http://zedillo.presidencia.gob.mx):  
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jun95/07jun95-2.html>

Zedillo Ponce de León, E. (5 de junio de 1995). *Primera Conferencia de Prensa del Presidente Ernesto Zedillo en el marco del Día de la Libertad de Prensa*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de Archivo General del Sistema Internet de la Presidencia de la República: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jun95/07jun95.html>

Zedillo Ponce de León, E. (19 de septiembre de 1997). "Impulso a la prevalencia del derecho sobre la impunidad". Respuesta del Presidente Ernesto Zedillo al cuarto Informe del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Diario El Nacional*.

Zedillo Ponce de León, E. (7 de junio de 2000). *Comunicado No. 2242. Libertad de expresión, derecho y conquista irrenunciable del pueblo de México*. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de Archivo de la presidencia de la República: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com2242.html>

