

ÍNDICE ESTATAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO 2019



COAHUILA



ÍNDICE ESTATAL
DE **LIBERTAD**
DE **EXPRESIÓN**
EN MÉXICO 2019



Junio de 2019.

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE)
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo Lídice,
Alcaldía Magdalena Contreras CP 10200, Ciudad de México.

Diseño y formación:

Atril, excelencia editorial

por Elizabeth Díaz Aguirre y Elías Cruz Ríos

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

Publicación disponible para su consulta en

www.casede.org

 CASEDE

 @casede_org

Hecho en México

Printed in Mexico

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de CASEDE y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ÍNDICE

Prólogo	5
Introducción al Índice	7
Puntaje por indicador	23
Recomendaciones	27
Introducción	29
Dimensión 1 Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos	31
Dimensión 2 Derecho de acceso a la información	32
Dimensión 3 Pluralismo en los medios	33
Dimensión 4 Independencia de los medios de comunicación	35
Dimensión 5 Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos	36

La libertad de expresión, un cimiento del Estado de Derecho

La libertad de expresión es un derecho plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y es reconocido internacionalmente como un elemento crítico para la democracia, el desarrollo y el estado de derecho. En consecuencia, los gobiernos nacionales y locales están obligados a protegerla, fomentarla y fortalecerla. Por ello, en el World Justice Project aplaudimos el esfuerzo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) por desarrollar el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019, para medir y evaluar la situación en la materia en Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León, construido mediante diversos tipos de indicadores recolectados con la colaboración de instituciones académicas, Comisiones de Derechos Humanos e instituciones de gobierno.

Consideramos que esta herramienta será útil para las y los tomadores de decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, que fomenten la libertad de expresión y la protección de profesionales de la comunicación, quienes trabajan en estados del país con retos significativos en materia de seguridad, impunidad y corrupción.

El fortalecimiento del estado de derecho en nuestro país requiere la consolidación de la libertad de expresión. Una organización efectiva de la sociedad y el gobierno requiere que la ciudadanía y los medios puedan expresar sus opiniones y dar sus puntos de vista sobre la acción del gobierno. Además, la libertad de expresión es fundamental para la rendición de cuentas de nuestras y nuestros representantes, es decir, para que cumplan con la obligación de informar sobre sus decisiones y que las justifiquen públicamente.

De igual forma, quienes ejercen la libertad de expresión desempeñan un papel elemental para fortalecer el estado de derecho. Así sucede con países que cuentan con mecanismos que promueven la libertad para expresar y difundir ideas, opiniones e información, con el fin de supervisar la actividad del gobierno. No es casualidad que los gobiernos autoritarios ataquen a los

medios, mientras que debilitan las instituciones necesarias para hacer cumplir con el estado de derecho. En el *Índice de Estado de Derecho 2019* del World Justice Project (WJP), que evalúa la adherencia al estado de derecho en 126 países, se muestra un preocupante retroceso en los contrapesos que limitan al poder gubernamental, lo que sugiere un aumento en el autoritarismo mundial. Frenar esta tendencia requiere que los gobiernos reafirmen su compromiso con la libertad de expresión.

La labor de los medios también ayuda a combatir otros obstáculos para el fortalecimiento del estado de derecho, como la corrupción y la impunidad. La prensa realiza un trabajo muy importante al denunciar casos de sobornos a quienes ejercen la función pública, desvío de recursos públicos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y nepotismo. Igualmente, su trabajo es vital para evitar la impunidad, al poner en evidencia las deficiencias de nuestros sistemas de justicia.

Los medios de información son un elemento primordial de las democracias, ya que limitan las acciones de los gobernantes y las orientan para que cumplan con las necesidades de la ciudadanía, además que previenen el abuso de poder. Nuestras investigaciones han mostrado que la prensa y la sociedad civil son contrapesos esenciales para limitar al poder en México, ya que es la ciudadanía y las personas con experiencia y conocimiento en los diferentes campos de la política o el derecho, quienes evalúan mejor, con relación a los contrapesos institucionales como el Congreso, el Poder Judicial y los organismos de fiscalización y control. Además, su existencia protege los demás contrapesos, ya que ayudan a visibilizar los ataques desde el poder a los organismos que se ocupan de supervisarlos. Sin una sociedad civil y medios de información libres de expresar sus opiniones, el estado de derecho podría debilitarse en el país.

Asimismo, nuestros datos reflejan los retos persistentes en materia de libertad de expresión en los estados del país con mayor inseguridad, donde son frecuentes los ataques a los medios de comunicación y quienes ahí trabajan, lo que implica que los gobiernos deben fortalecer sus mecanismos de protección.

Finalmente, reconocemos la contribución de CASEDE para la toma de decisiones basadas en evidencia. Este tipo de datos son vitales para medir la efectividad y la evolución de las políticas públicas, así como para la identificación de mejores prácticas que puedan ser replicadas en diferentes contextos. El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 de CASEDE es un paso en la dirección correcta hacia el fortalecimiento de uno de los cimientos en los que se sostiene el estado de derecho en México.

INTRODUCCIÓN AL ÍNDICE

Frente a la necesidad de contar con un instrumento que permita dar seguimiento a los diferentes elementos requeridos para el pleno goce de la libertad de expresión a nivel estatal en México, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE) llevó a cabo el primer levantamiento del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019. El objetivo principal es ofrecer una herramienta que permita generar información y plantear propuestas de políticas y acciones para fortalecer este derecho desde el nivel estatal. Las entidades que se analizaron en este primer ejercicio fueron Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León.

Las cinco dimensiones que abarca son: 1) marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos, 2) derecho de acceso a la información, 3) pluralismo en los medios, 4) independencia de los medios de comunicación, y 5) seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos.

Dentro de estas cinco dimensiones se presta especial atención a la situación de quienes ejercen el periodismo y hacen defensa de los derechos humanos, puesto que las actividades que realizan estos grupos permiten a la sociedad gozar del derecho a la información, elemento esencial para los sistemas democráticos. No obstante, por esta misma razón, estos grupos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En algunos contextos, su quehacer es percibido como una amenaza ante los intereses de ciertos actores, los cuales pueden servirse de diferentes medios para intimidar, silenciar su labor y, en los casos más extremos, acabar con sus vidas. Por lo tanto, la censura y la pérdida de una de sus voces se considera un atentado no sólo en contra de la víctima, sino también en detrimento del derecho a la información de toda la sociedad. A lo largo de las cinco dimensiones evaluadas se incluyen indicadores y variables que ayudan a analizar los contextos legal, institucional, mediático y de seguridad. Cabe señalar que durante el levantamiento de la información identificamos la falta de datos que permitan distinguir las condiciones de desigualdad por género en materia de libertad de expresión.

La crisis de libertad de expresión en México

Dos números son la evidencia inicial para conocer el estado de la libertad de expresión en nuestro país. El primero es 147, el lugar que ocupa México en el Índice Mundial de la Libertad de Prensa 2018,¹ el cual evalúa a un total de 180 países. En este *ranking* México es superado incluso por países que se encuentran en conflictos armados como Sudán del Sur (posición 144), Ucrania (101) y la República Centroafricana (112). Esta posición es resultado del evidente deterioro de las condiciones de la libertad de expresión en el país; sin embargo, la variable de este índice que influye más en la baja calificación es la de homicidios y agresiones contra personas que ejercen el periodismo. Es necesario resaltar que éstas tienen causas y efectos diferenciados según el género de quienes ejercen la libertad de expresión, materia sobre la cual el Estado mexicano debe desarrollar mejores sistemas de información.

Lo anterior nos lleva al segundo número: 130, la cifra oficial de homicidios registrados contra las y los periodistas en México de 2000 a 2017 (CNDH, 2018). Aunque parezca contradictorio, cada año desde el inicio de la transición democrática en México el número de periodistas que son víctimas de homicidio se ha ido incrementando. Los años 2017 y 2018 han sido considerados hasta ahora como los más mortíferos en nuestro país, con un total de 11 y 12 homicidios de periodistas, respectivamente (*El Universal Estatal*, 2019). Esta es una cantidad mayor que en países inmersos en conflictos armados, como Siria (que registró 9), Yemen (2) y Sudán del Sur (1) (*Reporteros sin Fronteras*, 2018).

Diversas organizaciones se han enfocado en la tarea de calificar el estado de la libertad de expresión en el mundo² y en ninguna de ellas México sale bien calificado. Los indicadores que miden este tipo de complejos empíricos han servido como herramientas bastante útiles para identificar los retrocesos, los avances y las áreas de oportunidad en perspectiva comparada. Sin embargo, también se debe reconocer que analizar fenómenos sociales solamente a través de indicadores deja fuera valiosos detalles que ayudan a conocer y contextualizar mejor la situación en cada

¹ El Índice Mundial de la Libertad de Prensa 2018 se calcula con base en datos de 2017. En línea: <<https://rsf.org/es/la-clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa>>.

² Por ejemplo, el Índice *Freedom in the World*, de Freedom House, el índice *Freedom of the Press* de Artículo 19, y el Índice de Estado de Derecho, de The World Justice Project (incluye una sección para la libertad de expresión).

país evaluado. Por ejemplo, al momento de redactar este informe, ya se habían registrado cinco homicidios contra personas que ejercen el periodismo y nueve contra personas defensoras de derechos humanos entre diciembre de 2018 y febrero de 2019. (*El Universal Estatal*, 2019). Este caso, además de sumarse a las cifras que alimentan los indicadores de libertad de expresión, da cuenta de las fallas estructurales del Estado mexicano para garantizar un entorno en donde se pueda ejercer plenamente este derecho en lugares del país donde las vulnerabilidades y los riesgos son mayores.

Estas cifras, denotan las importantes deficiencias que existen en México para garantizar un ambiente propicio para el disfrute del derecho a la libertad de expresión. En diversos informes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las causas de las agresiones contra este derecho obedecen a dinámicas en su mayoría locales (CIDH, 2017). Incluso, ha señalado que las condiciones de violencia, inseguridad e impunidad a nivel local han generado la existencia de lo que llama “zonas silenciadas”, en donde los derechos a la libertad de expresión e información se encuentran suspendidos de facto (Lanza, 2017).

La vulnerabilidad de las personas que ejercen el periodismo y de los medios de comunicación locales, es de especial interés en un país como México, en el que la gran mayoría de las concesiones comerciales de radiodifusión son otorgadas a empresas que generan contenido nacional y a sus repetidoras. La alta concentración de las concesiones de radio y televisión en grupos mediáticos de alcance nacional impide que surjan medios que generen contenido y noticias de carácter estatal o municipal. Esto crea un mercado con poca competencia que pone en desventaja a las radiodifusoras que generan contenido de relevancia local.

Lo anterior, se suma a prácticas de gobiernos estatales para controlar los medios de comunicación por medio de la asignación arbitraria del presupuesto de la publicidad oficial. Con este gasto, los gobiernos premian a aquellas emisoras que siguen una línea editorial en su favor y castigan con el retiro de los recursos a las que hacen lo contrario. Así, generan una dinámica de autocensura, que vulnera aún más las condiciones en las que se desenvuelven las personas que ejercen el periodismo a nivel local.

Cabe resaltar que los medios comunitarios enfrentan una situación de precarización, persecución y criminalización contraria a los derechos de li-

bertad de expresión e información de sus comunidades.³ Hasta 2018, el total de concesiones de frecuencia modulada otorgadas a radiodifusoras comunitarias no llegaba a 60 en todo el país, cuando se estima la existencia de más de 800. Estas condiciones afectan gravemente las dimensiones de pluralismo y diversidad necesarias para el ejercicio pleno de las libertades de expresión e información. Además, someten a mayor vulnerabilidad a quienes participan en medios comunitarios.

Afirmar que los riesgos y las vulnerabilidades de quienes ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos es sólo consecuencia de las deficiencias del Mecanismo de Protección a nivel federal sería muy limitado. Para evaluar las condiciones de la libertad de expresión se deben tomar en cuenta todos los elementos necesarios para un ambiente que permita su pleno goce. Estos aspectos incluyen el marco legal adecuado, el pluralismo, la diversidad de los medios de comunicación, su independencia, así como el contexto de seguridad y acceso a la justicia. El análisis debe hacerse desde lo local con perspectiva de género, enfoque diferencial e interculturalidad que permita tomar en cuenta las diferencias sexo-genéricas y las particularidades de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas con la finalidad de proponer estrategias y acciones que integren estos enfoques, a partir de éstas, proponer acciones adaptadas para cada entidad.

Libertad de expresión con perspectiva de género

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia reconoce que el estado de la libertad de expresión debe analizarse con perspectiva de género. Para tal fin, es necesario contar con indicadores que sirvan para identificar y visibilizar la situación específica de las mujeres en el ejercicio de este derecho. El uso de los indicadores tradicionales desagregados por sexo puede

³ En 2016, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) lanzó la campaña “Se busca por robo”, con la cual se perseguía y criminalizaba a las radios comunitarias que operaran sin una concesión formal. Organizaciones de radios comunitarias y de la sociedad civil se manifestaron en contra del IFT, que buscaba “violentar los procesos organizativos de las radios comunitarias”, además de establecer requisitos discriminatorios para el otorgamiento de las concesiones. Véase, *Sin Embargo*, “Ley Telecom discrimina lenguas indígenas: radios comunitarias; interponen amparos”, 14 de octubre de 2014. En línea: <<https://www.sinembargo.mx/14-10-2014/1142342>>. [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2019] e Indymedia, “No a la criminalización de las Radios Comunitarias”, 8 de abril de 2018. En línea: <<http://mexico.indymedia.org/spip.php?article3931>>. [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2019].

contribuir con esta labor, sin embargo, no son suficientes, pues no permiten mostrar la realidad compleja que sitúa a mujeres y hombres en posiciones desiguales (Dávila, 2007). Por esta razón, en este trabajo se propone que la transversalización de la perspectiva de género parta de las cinco dimensiones analizadas en el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019: marco legal, derecho de acceso a la información, pluralismo, independencia de los medios de comunicación y seguridad.

Desde el marco legal, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para modificar las leyes, los usos y las prácticas que constituyan discriminación contra la mujer (Facio, 2002). Sin embargo, se reconoce que no es suficiente con que las leyes y normas no discriminen, pues también se deben considerar las necesidades específicas de las mujeres y atenderlas tomando en cuenta su condición de género. Este enfoque también debe integrarse en los análisis de procuración e impartición de justicia y en la planificación y ejecución de políticas públicas.

El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 enfatiza que se debe generar información para poder construir indicadores de género. Por medio de éstos se pueden identificar patrones de desigualdad, tales como el acceso a las tecnologías de la información, la participación de las mujeres en los medios de comunicación, los homicidios y las agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas. Cabe agregar que se debe ir más allá de visibilizar la participación de las mujeres en comparación con los hombres. Se necesitan otras metodologías para generar información, que consideren las distintas capacidades de acceso a los recursos y que visibilicen la situación de seguridad y acceso a la justicia de las mujeres.

Si bien, con estos indicadores proponemos un punto de partida para el análisis de este derecho a nivel estatal, aún es necesario fortalecer el trabajo de generación de indicadores, así como la creación de nuevas fuentes de información para poder aprehender las diferentes realidades con un enfoque de género.⁴ Los esfuerzos deben seguir apuntando en esta dirección, ya que sólo así será posible señalar cambios a lo largo del tiempo en el papel que desempeñan mujeres y hombres, así como proponer soluciones que disminuyan la brecha de género en el ejercicio de este derecho. El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia reconoce que aún queda mucho trabajo por hacer en este tema y que deben invertirse mayores recursos para el cumplimiento de estos objetivos. La contribución por parte de CASEDE en este documento es visibilizar la ausencia de indicadores sensibles al gé-

⁴ Para avanzar en esta dirección, la Unesco publicó el informe “Indicadores de género para medios de comunicación: marco de indicadores para evaluar la sensibilidad en materia de género en las operaciones y contenidos mediáticos”, disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231069>>. No obstante, los recursos disponibles para esta investigación no permitieron la implementación de metodologías necesarias para la construcción de este tipo de indicadores a nivel estatal.

nero en los diversos sistemas de medición en las instancias de gobierno, proponer indicadores de género y el uso de un lenguaje incluyente.

Metodología. Cinco dimensiones para analizar y fortalecer la libertad de expresión

El marco analítico utilizado para evaluar el estado de la libertad de expresión en el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 toma como punto de partida el concepto introducido en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual define este derecho como “el de no ser molestado a causa de sus opiniones; [así como] el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Además, incorpora el concepto ampliado sugerido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por sus siglas en inglés), según el cual “la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información constituyen el corolario del derecho general a la libertad de expresión y opinión”.

El concepto ampliado surge de la Declaración de Windhoek, ratificada por la Conferencia General de la Unesco en 1991. En ésta se enfatiza que la libertad de expresión “debe apoyarse en, y realizarse a través de, un entorno mediático legalmente libre y capaz de garantizar el pluralismo y la independencia” (Unesco, 2004). Por lo tanto, las dimensiones evaluadas para este índice, además de considerar como eje central la protección que brinda el Estado a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, también incluyen las del derecho de acceso a la información y la evaluación del entorno mediático, en términos del pluralismo y la independencia del control gubernamental.

Cada una de las dimensiones está conformada por una serie de indicadores y éstos, a su vez, de variables. La metodología para obtener la calificación final para cada estado es la conocida como la “media de medias”, en la que cada variable mide un aspecto específico y recibe un puntaje del uno al diez. La media de las variables genera el puntaje para sus indicadores, y estos últimos se promedian para obtener la puntuación de las categorías. Por último, los resultados de las cinco categorías también se promedian para obtener la calificación final de cada estado.

La información utilizada para la construcción del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 se obtiene por medio de mediciones basadas en estándares, en eventos y en fuentes estadísticas terciarias y registros públicos. La medición basada en estándares, ayuda a convertir información cualitativa a datos cuantitativos, aplicando una escala ordinal a la información cualitativa, como leyes, reglamentos o procedimientos. La que se basa en eventos reporta numéricamente casos que constituyen actos de cumplimiento o violación de alguna de las dimensiones medidas. Por último, las fuentes terciarias son instrumentos estadísticos que ayudan a medir el cumplimiento de elementos específicos de la libertad de expresión.

Para garantizar la imparcialidad de la información recabada, la metodología se basó en instrumentos legales internacionales para la definición de estándares, y estableció reglas claras y transparentes de codificación que permiten su replicabilidad. Para disminuir los efectos de la subjetividad, la codificación fue ejecutada por dos personas por separado y las discrepancias fueron solucionadas con la participación de una tercera persona.

El método de medición con base en eventos se alimenta de fuentes que cumplen con condiciones de transparencia y calidad de la información. En este caso se validó con la comparación con otras métricas e indicadores que miden constructos similares. Adicionalmente, se utilizaron registros que sólo podían ser provistos por las mismas instituciones evaluadas; en estos casos se ofrece total transparencia sobre las fuentes y los resultados obtenidos.

Otros instrumentos emplean información generada de encuestas de percepción sobre el derecho a la libertad de expresión, como el *Informe 2018, Avances y tareas pendientes para el fortalecimiento de la libertad de expresión en México*, publicado por CASEDE, que recaba evidencia y genera indicadores de percepción sobre las condiciones de violencia que sufren personas defensoras de derechos humanos y periodistas. El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 es una herramienta diferente, que se alimenta de información que permite conocer el estado de la libertad de expresión a nivel local. Los medios para generar los datos utilizaron fuentes y métodos de investigación distintos que no refieren a percepciones, sino que miden directamente las cinco dimensiones que se exponen a continuación. El Índice busca posicionarse como herramienta de monitoreo, análisis, evaluación e incidencia para el uso del público en general y para personas que ocupan cargos de toma de decisiones, periodistas, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil.

El contenido de este informe, desde la metodología hasta la interpretación de los resultados, es producto de un proceso de desarrollo, validación y consulta, realizado por CASEDE en conjunto con otras y otros actores de la sociedad civil, instituciones académicas y personal de las Comisiones de Derechos Humanos. Agradecemos por su colaboración a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Academia Interamericana de Derechos Humanos de Coahuila y la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

A continuación se definen las cinco dimensiones de la libertad de expresión y los 14 indicadores que las componen:

MARCO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Esta dimensión, da razón del entorno legal en que se desenvuelven las personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión a nivel estatal. Se evalúan las leyes en la materia en términos de los estándares internacionales sobre libertad de expresión que establecen organizaciones como la Unesco, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras. La categoría está conformada por tres indicadores: derecho a la libertad de expresión y defensa de los derechos humanos en la legislación local; eliminación de leyes locales que criminalizan el ejercicio de la libertad de expresión, y mecanismo o unidad estatal de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Derecho a la libertad de expresión y defensa de los derechos humanos en la legislación local

Evalúa la existencia de leyes y regulaciones a nivel local que influyen en el goce del derecho a la libertad de expresión y en la protección de los derechos humanos a nivel estatal. Considera tres elementos: la inclusión en las constituciones locales de las disposiciones jurídicas y los tratados internacionales derivadas de la Reforma de los Derechos Humanos de 2011; la existencia de leyes para proteger la libertad de expresión y/o la libertad de prensa, y las leyes que crean un mecanismo o establecen una unidad estatal de protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Eliminación de leyes que criminalizan el ejercicio a la libertad de expresión

Evalúa la existencia de tipos penales o civiles que criminalicen el ejercicio de la libertad de expresión. Si bien este derecho no es irrestricto y el periodismo puede estar sujeto a regulaciones legítimas que eviten abusos, se consideran desproporcionadas las sanciones que las penalizan. La criminalización del ejercicio periodístico puede ser utilizada para silenciar a la prensa y limitar el derecho a la libre expresión de manera excesiva. Por otro lado, la existencia de procesos en materia civil que tipifiquen el daño moral no se considera un mecanismo de censura mientras incluyan el análisis *prima facie* de las pretensiones de las demandas por daño moral derivadas de un supuesto abuso en el ejercicio de la libertad de expresión. Sin esta condición puede convertirse en un recurso que usen personas con poder político o económico en detrimento de quienes ejercen el periodismo o empresas de medios.

Mecanismo o Unidad Estatal de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

En 2012, el gobierno federal creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con el objetivo de otorgarles medidas de protección física y de prevención cuando se encuentran en situación de riesgo. El Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de 2017 establece el compromiso de las autoridades locales de crear unidades estatales de protección con una estructura mínima, que incluya áreas de monitoreo de riesgos, reacción rápida e implementación y seguimiento de medidas de protección, para cumplir con sus tareas. En este indicador se evalúan esas facultades, la estructura y el presupuesto ejercido por las unidades. Por otro lado, algunos estados han promulgado leyes que crean sus propios mecanismos estatales de protección; en estos casos se evaluará el marco institucional estatal que dota de estructura y facultades a los mecanismos y al presupuesto ejercido anualmente por los mismos. Los estados que no cuenten con un mecanismo estatal de protección se evalúan bajo parámetros distintos de aquellos que sí disponen de uno, pero esto no implica que su calificación sea más baja, pues no existe una obligación jurídica para los gobiernos estatales de crear estos mecanismos.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información (DAI) es un pilar para la consolidación democrática, pues funge como una condición necesaria para la exigencia y el pleno ejercicio de otros derechos humanos, y es el vehículo para la participación en la toma de decisiones. El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el acceso a la información como un derecho de toda mujer y hombre en este planeta. En el mismo sentido, la libertad de información ha sido consagrada como corolario de la libertad de expresión en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969. Esta categoría evalúa el DAI en dos dimensiones: por un lado, se considera la obligación de los gobiernos de establecer instituciones y mecanismos efectivos que permitan el acceso a la información pública y, por otro, se analiza el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a nivel estatal, las cuales permiten a la población ejercer este derecho.

Acceso a la información pública

El indicador evalúa el desempeño de los sistemas estatales de acceso a la información pública. Éstos están integrados por el organismo garante de transparencia, los sujetos obligados, sus leyes y sus procedimientos. Se evalúan por medio de sus resultados en tres variables: proporción de solicitudes de información pública resueltas por año; recursos de revisión y resoluciones hechas en favor de quien solicita información, al igual que el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el órgano garante del derecho de acceso a la información pública estatal por año.

Acceso a las TIC

Este indicador de resultados mide el goce del derecho de acceso a la información en términos de la proporción de personas que pueden utilizar las tecnologías de la información y la comunicación: televisor, radio, computadora, internet, teléfono móvil y conexión móvil a internet mediante un teléfono inteligente. Los datos se obtienen de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en los Hogares, publicada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

PLURALISMO EN LOS MEDIOS

El concepto de pluralismo en los medios remite tanto a la propiedad como a la captación de audiencias y a la diversidad del contenido periodístico en las plataformas. Por esta razón, en esta dimensión se evalúan las diferentes formas de propiedad, pero también la variedad de medios y contenidos disponibles. Se basa en la obligación de los Estados de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de información e ideas, mediante regulaciones que garanticen la diversidad y la pluralidad en los medios (CIDH, 2017). Adicionalmente, se incluyen dos indicadores que evalúan el panorama de libertad de manifestación en cada entidad y la participación de las mujeres en puestos de liderazgo en los medios de comunicación.

Variedad en los medios de comunicación

Este indicador evalúa la existencia de medios de comunicación de diferentes sectores, tanto públicos como privados y comunitarios, que puedan expresar la variedad de puntos de vista a nivel local, incluyendo los pueblos originarios y minorías lingüísticas.

Estructuras de propiedad de los medios de comunicación (pluralidad)

El indicador mide la pluralidad que existe en las estructuras de propiedad de los medios de comunicación. De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “los monopolios u oligopolios en la propiedad o control de los medios de comunicación conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la libertad de información” (CIDH, 2015). En este sentido, el indicador mide la concentración de la propiedad horizontal en los sectores de radio, televisión e impresos. De igual manera evalúa la transparencia en la propiedad de las empresas de medios, condición necesaria para la existencia de un mercado de medios democrático.

Libertad de asociación y manifestación

El indicador evalúa el grado de libertad de asociación y manifestación con respecto al número de organizaciones no gubernamentales registradas en la entidad por cada cien mil habitantes. De igual manera, considera si el marco legal a nivel estatal obstaculiza la realización de protestas públicas.

Participación de las mujeres en los medios de comunicación

Se mide la representación de las mujeres laborando en puestos de liderazgo y toma de decisiones en las empresas de medios de comunicación. Los puestos de liderazgo que se consideran en este indicador son: presidencia, dirección general, dirección de finanzas y dirección editorial. Se seleccionaron estos puestos por el potencial que tienen en la toma de decisiones en las empresas de medios.

En este punto cabe preguntarse si las mujeres en posiciones de liderazgo toman decisiones y ejercen el poder en condiciones de igualdad con respecto a los hombres.

INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Mide el grado de independencia de los medios de comunicación respecto del control gubernamental. Se evalúa el ejercicio del gasto en publicidad oficial por los gobiernos estatales y el grado en el que éste puede utilizarse como herramienta política de control de los medios. Se parte de la premisa de que cuando no se establecen reglas claras y transparentes sobre la asignación de este gasto, pueden usarlo como un mecanismo de proselitismo, autopromoción y propaganda. Además, la asignación y el retiro de los recursos de manera discrecional a ciertas compañías puede generar dinámicas de autocensura, en la medida en que los gobiernos pueden presionar a las empresas de medios con estos recursos para evitar que sigan líneas editoriales críticas contra su administración o contra quienes fungen como personas del servicio público.

Independencia del control gubernamental

Mide el nivel de control que puede ejercer el gobierno sobre las empresas de medios. Considera tres elementos: la existencia de leyes o reglamentos que establezcan criterios claros y objetivos para la distribución de la partida

en publicidad oficial a nivel estatal; la transparencia en el gasto gubernamental en este rubro, y el nivel de concentración del gasto en publicidad oficial.

SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La dimensión de seguridad evalúa la responsabilidad del Estado de conservar un ambiente propicio para el libre ejercicio de la libertad de expresión. Para evaluar dicho ambiente, se considera la protección de la seguridad física de las personas defensoras de derechos humanos y de las personas que ejercen el periodismo, en términos del número de homicidios y agresiones registrados en su contra. En segundo lugar, se toma en cuenta la efectividad de las instituciones para procurar e impartir justicia y, por último, el funcionamiento de los mecanismos y unidades estatales de protección de las personas defensoras y periodistas.

Homicidios

Este indicador da cuenta de los casos conocidos de homicidios contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas durante 2018. Se considera que el asesinato de quienes comunican representa una de las formas más atroces y extremas de censura a la libre expresión (CNDH, 2016), y que todo acto de intimidación y afectación contra las personas defensoras de derechos humanos lesiona gravemente el tejido social y las contribuciones que realizan al sistema democrático del país.

Agresiones

Se refiere a las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos registradas en expedientes de queja, abiertos durante 2018 ante las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Efectividad en la investigación de delitos

Mide la proporción de casos en los que se llegó a la resolución de los delitos por medio de sentencias condenatorias, mecanismos alternativos de solución de controversias o acuerdos reparatorios. Ayuda a conocer la efectividad que tienen las instituciones de procuración de justicia para realizar investigaciones de delitos registrados en averiguaciones previas y/o carpetas

de investigación abiertas, y que éstas concluyan con el esclarecimiento de los hechos en el sistema de impartición de justicia. Bajos niveles de efectividad dan cuenta de la prevalencia de la impunidad en las entidades, lo cual afecta el panorama de seguridad e interfiere en el libre ejercicio de la libertad de expresión y en la defensa de los derechos humanos.

Casos atendidos por los mecanismos o unidades estatales de protección de personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo

Registra los casos atendidos por los mecanismos o unidades de protección en cada estado durante 2018 respecto de las solicitudes de protección recibidas.

Fuentes de información

El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 utiliza tres fuentes de información: revisión de la legislación local, solicitudes de información y fuentes terciarias.

REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN LOCAL

A partir de las obligaciones jurídicas que tiene el Estado de garantizar, promover, proteger y respetar el derecho a la libertad de expresión y la protección de quienes la ejercen, se realiza una revisión de las legislaciones locales (constituciones, leyes locales, reglamentos, instituciones, mecanismos, procedimientos, etc.) para medir el grado en que cada entidad cumple con ellas. Para esta evaluación se utilizará el método de medición basado en estándares.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Para la búsqueda de información generada por instituciones públicas, que no se encuentre ya transparentada de manera activa o desagregada al nivel requerido, se recurrió al envío de solicitudes de información pública a diferentes dependencias a nivel estatal. Para guiar este proceso, se preparó una batería de preguntas que el equipo de CASEDE se encargó de desarrollar, procesar y codificar.

FUENTES TERCARIAS

Para la conformación de este índice, también se recurrió a información generada por fuentes terciarias. Entre éstas, se encuentran los indicadores creados por otras organizaciones que cuentan con una metodología sólida y que aseguran la replicación de sus mediciones de manera anual y desagregada por entidad federativa.

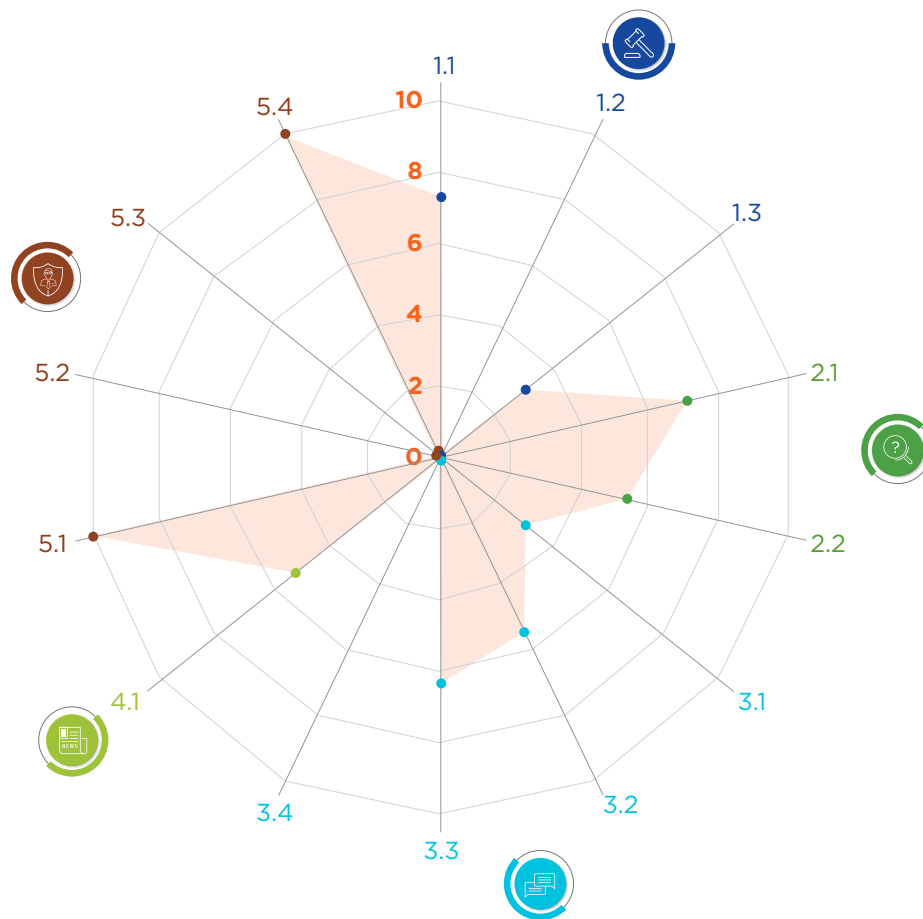
En total, se incluyeron ocho fuentes terciarias: el Índice de Constituciones Estatales frente a la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 de la CNDH, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las TIC del INEGI, el Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación (Segob), el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Segob, la información estadística de los expedientes de queja de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2015). Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014 (IDT).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2017). “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y del Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta a México”. México: CIDH.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2016). “Recomendación General No. 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México”. México. En: <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/Rec-Gral_024.pdf>.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2018). Análisis Situacional de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. México. Recuperado el 20 de enero de 2019. En: <<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30063>>.

- DÁVIDA DÍAZ, M. (2007). *Indicadores de género*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- El Universal Estatal*. *El Universal Estatal*, 23 de febrero. Consultado el 1º de marzo de 2019, “Con AMLO van 14 defensores y periodistas asesinados; tres de ellos oaxaqueños”. En: <<http://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/23-02-2019/con-amlo-van-14-defensores-y-periodistas-asesinados-tres-de-ellos-oaxaqueños>>.
- Excélsior*, 21 de enero. En: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/asesinan-al-periodista-rafael-murua-manriquez-en-bcs/1291606>>.
- FACIO, A. (2002). “Con los lentes del género se ve otra justicia”, en *El otro derecho*, 85-102.
- LANZA, E. (2017a). Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 4 de noviembre de 2018. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/InformeAnual2016RE-LE.pdf>>.
- LANZA, E. (2017b). *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. México: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- PERALTA DELGADO, Modesto. 5 de junio. “Cultura y comunicaciones BCS”. Consultado el 9 de febrero de 2019, en *Ya viene Radio Kashana, la primera radio local de Santa Rosalía en 20 años*. En: <<http://www.culcobcs.com/cultura-entretenimiento/ya-viene-radio-kashana-la-primera-fm-local-de-santa-rosalia-en-20-anos/>>.
- REPORTEROS SIN FRONTERAS. *2018 World Press Freedom Index*. Consultado el 15 de diciembre de 2018. En: <<https://rsf.org/en/ranking>>.
- SANTISTEBAN FLORES, Gilberto. “Acusa periodista de Mulegé al alcalde Felipe Prado por amenazas de muerte”. *El Independiente*, Baja California Sur, 15 de noviembre. Consultado el 2 de febrero de 2019. En: <<https://www.diarioelindependiente.mx/2018/11/acusa-periodista-de-mulege-al-alcalde-felipe-prado-por-amenazas-de-muerte>>.
- UNESCO (2004). *Tendencias mundiales en la libertad de expresión y desarrollo de medios*. París: Unesco.

PUNTAJE POR INDICADOR



	Valoración de la Dimensión
MARCO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	3.5
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	6.4
PLURALISMO EN LOS MEDIOS	3.8
INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	5.3
SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	7.0
Valoración total del Índice	5.2



DIMENSIÓN 1 MARCO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Derecho a la libertad de expresión en la legislación local



1.2 Eliminación de leyes que criminalizan el ejercicio de la libertad de expresión



1.3 Mecanismo o Unidad Estatal de Protección de personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo



DIMENSIÓN 2 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

2.1 Acceso a la información pública

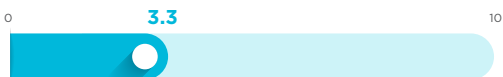


2.2 Acceso de las personas a las tecnologías de la información y la comunicación



DIMENSIÓN 3 PLURALISMO EN LOS MEDIOS

3.1 Variedad en los medios de comunicación



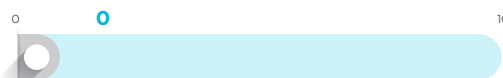
3.2 Estructuras de propiedad en los medios de comunicación (pluralidad)



3.3 Libertad de asociación y manifestación



3.4 Participación de las mujeres en los medios de comunicación





DIMENSIÓN 4
INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

4.1 Independencia del control gubernamental



DIMENSIÓN 5
SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN
EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE
LOS DERECHOS HUMANOS

5.1 Homicidios



5.2 Agresiones



5.3 Efectividad en la investigación de delitos denunciados



5.4 Casos atendidos por los mecanismos o unidades estatales de protección de personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo



RECOMENDACIONES

Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos

- Incorporar en el marco legal de protección a periodistas cláusulas en materia de secreto profesional, conciencia, acceso libre y preferente a las fuentes de información.
- Establecer sanciones en el código penal del estado para los delitos contra la libertad de expresión y/o libertad de prensa.
- Establecer una partida presupuestaria que pueda garantizar la sustentabilidad del mecanismo de protección local.

Derecho de acceso a la información

- Con el fin de incrementar el acceso a diversas formas de información, se propone crear una agenda de trabajo orientada a reducir las desigualdades relativas al equipamiento de una computadora personal y dispositivos móviles con acceso a internet. Se alienta para que esta agenda de trabajo se construya con la participación del sector privado, gubernamental, academia y sociedad civil.

Pluralismo en los medios

- Implementar acciones que fomenten la pluralidad de medios de comunicación en el estado. Por ejemplo, impulsar el desarrollo de medios de comunicación utilizando las tecnologías de la información.

- Promover el acceso equitativo a puestos de toma de decisión y liderazgo a las mujeres en medios de comunicación, a partir de la concientización sobre la importancia de transformar positivamente las relaciones de género.

Independencia de los medios de comunicación

- Desarrollar un marco normativo para distribuir los recursos de publicidad oficial con base en indicadores que garanticen la pluralidad de los medios.
- Crear e implementar metodologías para el monitoreo, el análisis y la evaluación de indicadores que permitan conocer el comportamiento de los medios de comunicación en materia de audiencia, igualdad y equidad de género, pluralidad de la información, equidad en el acceso a los medios por parte de actores políticos, sociales, gubernamentales y económicos. Al respecto, se sugiere implementar estas metodologías desde las instituciones académicas e incluso promover intercambio de buenas prácticas con instancias académicas de nivel superior en otros estados del país. La Universidad Autónoma de Chihuahua tiene experiencia en la materia.

Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos

- Generar redes de colaboración y protección entre organizaciones civiles, periodistas y gobierno, como medida de articulación y prevención enfocada a reducir las agresiones en el estado.
- Revisar metodologías para el análisis de riesgos, así como para el monitoreo de los mismos para generar políticas de prevención.
- Generar protocolos de prevención, protección e investigación de delitos contra la libertad de expresión y libertad de prensa. Estos protocolos tendrían que desarrollarse de forma colaborativa entre autoridades de la secretaría de gobierno, seguridad pública y organizaciones civiles y de periodistas.

JAIME IVÁN RODRÍGUEZ LOZANO¹

Introducción

La libertad de expresión es un derecho reconocido a nivel nacional e internacional, el cual es garantizado por el Estado mediante herramientas mínimas que permitan el flujo libre y plural de información, fortaleciendo así una relación con la ciudadanía mediante la promoción de valores democráticos.

El derecho a la libertad de expresión es fundamental para la independencia de pensamiento, que trae consigo una sociedad más abierta y plural al momento de expresar sus ideas y de emitir una opinión. Al respecto, desde el año 2011 el gobierno del estado de Coahuila ha conformado un marco legal que garantiza el cumplimiento de este derecho fundamental. Asimismo, actualmente se están llevando a cabo consultas con diferentes organizaciones civiles defensoras de derechos humanos, periodistas y medios de comunicación para desarrollar el apartado sobre libertad de expresión para el Programa Estatal de Derechos Humanos.

Dentro del plano normativo, el estado de Coahuila cuenta con dos leyes sobre el tema. En primera instancia está la Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2014), la cual tiene como objetivo contribuir a mejorar y garantizar la vida, la integridad y la seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo por el

¹ Investigador de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Coahuila.

ejercicio de la libertad de expresión y del periodismo. En segunda instancia se encuentra la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2016). El objetivo de esta ley es garantizar el libre ejercicio de la labor de promoción y defensa de los derechos humanos, así como la vida, la integridad y la seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo por el ejercicio de dicha actividad.

El Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 tiene como uno de sus objetivos específicos fortalecer las acciones orientadas a proteger la integridad física y la vida de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, dentro del eje rector “Integridad y buen gobierno”. Al respecto se han identificado las distintas problemáticas para poder llevar a cabo dicha estrategia, principalmente la ausencia de mecanismos de prevención y la falta de homologación en los protocolos de prevención y protección a personas que ejercen el periodismo.

Las problemáticas descritas generan obligaciones concretas a las autoridades, quienes deben de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, al mismo tiempo que se ha instruido a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a ambos grupos.

A inicios del mes de enero de 2019, el gobierno del Estado tomó protesta al Grupo de Trabajo de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, integrado por representantes de ambos grupos y de personal académico, quienes estarán trabajando en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión aunado a que se garantice la seguridad de periodistas y personas defensoras de derechos humanos en la entidad. Asimismo, el gobierno del estado de Coahuila se encuentra ocupado en la conformación del Programa Estatal de Derechos Humanos, en el cual uno de los temas importantes a incorporar es el relacionado con los esquemas de prevención, protección y acceso a la justicia con las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Por tal motivo, los retos que enfrenta el estado de Coahuila para el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía del derecho a la libertad de expresión, reclaman y exigen el fortalecimiento de sus estructuras de gobierno y de voluntad política para poder llevar a cabo dicho cometido. Para las primeras, se tienen que identificar primero cuál-

les son las necesidades técnicas para mejorar las acciones implementadas por las instituciones de gobierno. Respecto a la voluntad política, debe sostenerse con resultados y trabajo colaborativo con diferentes actores de la sociedad civil, las empresas de medios de comunicación y la academia.

Dimensión 1

Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos

En esta dimensión el estado de Coahuila alcanza una puntuación de 3.5 en una escala de 0 a 10, aun cuando la Constitución Política de la entidad ha tratado de armonizar sus disposiciones jurídicas con las que derivaron de la Reforma de Derechos Humanos de 2011. Cabe señalar que dicha armonización abrió la puerta para que en 2014 se publicara la Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y en 2016 la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Ambas leyes tienen como propósito proteger la libertad de expresión de quienes ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, quienes legislaron omitieron introducir cláusulas que protejan y garanticen el secreto profesional,² la conciencia,³ el acceso libre y preferente a las fuentes de información de quienes ejercen el periodismo,⁴ así como ampliar las sanciones para los delitos en contra de la libertad de expresión y/o libertad de prensa. Probablemente, la prioridad en esos años se centró en establecer normas que abrieran la pauta para la creación de esquemas de protección al ejercicio periodístico y de la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, la importancia de introducir las cláusulas señaladas anteriormente radica en establecer claramente principios y derechos en el marco legal, a efecto de garantizar el derecho más amplio de la libertad de expresión.

² Se refiere al derecho que tiene el periodista de mantener el secreto de identidad de las fuentes que le hayan facilitado información. Véase Ley del secreto profesional del periodista en el Distrito Federal., En: <<http://aldf.gob.mx/archivo-86d0c120a3269ea2302bc5179d543a1f.pdf>>.

³ Se refiere al derecho de los periodistas para mantener su independencia, protegiendo sus principios éticos. Este derecho es pieza fundamental para garantizar el papel del periodista para recibir y transmitir información libre y plural.

⁴ Se refiere al derecho de los periodistas para acceder a actos de interés público para difundir entre la sociedad la información derivada de los mismos.

A partir de la revisión de los indicadores en el Índice, se identifica la necesidad de generar un marco legal que establezca las condiciones más adecuadas para la libertad de prensa y para la defensa de los derechos humanos. En este sentido, el andamiaje institucional debe de estar diseñado con el objetivo de garantizar tres aspectos fundamentales: la prevención, la protección y el acceso a la justicia.

Cabe apuntar que, aunque el estado de Coahuila ha creado una agencia especializada para la investigación de delitos contra la libertad de expresión, ésta aún no cuenta con las capacidades y herramientas técnicas para cumplir con su función. Cubrir este tipo de necesidades es una tarea impostergable.

Asimismo, se observa que si bien se ha creado en el marco legal un mecanismo de protección a personas defensoras de derechos humanos y personas que ejercen el periodismo, éste no ha sido instalado en lo local, pero ello no ha impedido que se canalicen los casos de agresión a las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos al mecanismo federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila (SSP).

Dimensión 2

Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información y la transparencia gubernamental se encuentran garantizados en el estado desde el año 2003; su propósito consiste en que la ciudadanía pueda conocer qué hacen las y los servidores públicos, representantes del pueblo, y cómo lo hacen.

En esta dimensión Coahuila tiene una puntuación de 6.4 sobre 10. La existencia de información pública y la garantía de acceso a ella es una condición básica para el avance democrático en la entidad, ya que fortalece la interacción entre la ciudadanía y el gobierno, generando lazos de confianza entre las instituciones de la administración pública.

Al respecto, la entidad cuenta con el apoyo del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAIP), el cual traza las líneas por las cuales el derecho de acceso a la información y la transparencia deben de llevarse para garantizarlo. Así, en los meses de enero a noviembre de 2018, se atendieron 11,002 solicitudes de acceso a la información, de las cuales 7,949 fueron resueltas por el órgano garante.

A su vez, se generaron 914 recursos de revisión, de los cuales 241 se modificaron, 209 se revocaron y 31 se sobreseyeron, de aquellas y aquellos usuarios que requirieron de su garantía de acceder a la información pública. En total, el ICAIP alcanzó el 52.6 por ciento de recursos resueltos a favor del solicitante; en este sentido, valdría la pena revisar con mayor profundidad las razones por las cuales esta proporción no es más alta. Cabe agregar, que existe una proporción positiva de cumplimiento a las resoluciones sobre inconformidad que alcanza el 95.8 por ciento. Es decir, el ICAIP tiene un alto porcentaje de cumplimiento cuando resuelve a favor del solicitante de información.

Además, se evaluó el acceso que tienen los coahuilenses a las tecnologías de la información y la comunicación. La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) (INEGI, 2017) menciona que el 96 por ciento de las familias cuentan con el acceso a un televisor digital, el 61 por ciento escucha la radio, el 47 por ciento tiene acceso a una computadora, el 70 por ciento tiene acceso a internet, el 75 por ciento cuenta con telefonía celular, y el 57 por ciento cuenta con acceso a internet en su celular.

La sociedad coahuilense se encuentra al pendiente de las noticias y la información de la entidad a través de la televisión, por lo que se puede afirmar que es el medio de comunicación con mayor alcance para la publicidad gubernamental. Sin embargo, es importante generar políticas públicas que amplíen la cobertura de acceso a internet para la población, así como a un equipo de cómputo, elementos indispensables para garantizar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, tal como se establece en el objetivo nueve para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Dimensión 3 **Pluralismo de los medios**

El pluralismo en los medios de comunicación es otro elemento primordial de la libertad de expresión en la entidad, y consiste “en la posibilidad de que las y los ciudadanos no sólo puedan manifestar ideas sino que además puedan allegarse información diversa para poder formarse una opinión informada”. (Salas, 2006: 77). En esta dimensión, el estado alcanzó una puntuación de 3.8 sobre 10 puntos.

La concentración de la propiedad en las emisoras de televisión en la entidad es alta, debido a que los cuatro principales grupos televisivos (Multimedios, Zócalo, MVS y M Radio) concentran el 88 por ciento de las concesiones de televisión digital en el estado. La concentración de la propiedad de medios impresos también es alta, debido a que los cuatro principales grupos (Zócalo, Milenio, OEM y CELSA) concentran el 65 por ciento de publicaciones periódicas. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha recomendado promover un equilibrio entre la protección del derecho de quienes hablan y la protección del derecho de quienes escuchan. El organismo internacional ha señalado también que se requiere establecer criterios claros para mantener ese equilibrio desde una institución autónoma y libre de presiones políticas y comerciales. Por otra parte, la forma más clara para impedir la concentración de medios es desarrollar una legislación formal, clara y explícita (Unesco, 2015: 32).

En lo que concierne al tema de la transparencia en los medios, podemos mencionar que hasta cierto punto es activa, ya que la información de su registro público se encuentra en sus páginas de internet. Sin embargo, cabe señalar que en México, las empresas de medios no están obligadas a publicar su información financiera (ingresos totales, ganancias, cuota de mercado, etc.) para determinar el tamaño del mercado de medios y poder calcular la cuota de mercado que corresponde a cada compañía o grupo de medios. La falta de transparencia en este rubro crea un mercado opaco que, por sí mismo, representa un riesgo para la libertad de expresión e información.

Respecto a la dimensión del pluralismo, existen temas a trabajar en el ámbito de los derechos humanos y en la igualdad y equidad de género. En primera instancia, es preciso señalar que la entidad no cuenta con medios en el sector social-comunitario, así como en el de comunidades/pueblos originarios.⁵

En relación con la participación de las mujeres en los medios resulta importante mencionar que de un total de 276 puestos de liderazgo analizados en las emisoras de radio, televisión y los medios impresos de Coahuila, solamente ocupan el 9 por ciento en dichos espacios. De esto se advierte que siguen sin otorgar puestos de dirección a las mujeres,

⁵ Los grupos étnicos de Coahuila son los Kikapúes y los Mascogos. Se estima que en esta entidad hay 5,842 indígenas, que están distribuidos en Saltillo, Torreón y Acuña.

quedando mucho por realizar en materia de igualdad y equidad de género. En este sentido, es prioritario incluirlas como líderes y en la toma de decisiones en las redacciones y direcciones, con la finalidad de garantizarles el acceso a los medios, que su voz y su perspectiva sirvan para promover el derecho a la información de las mujeres en igualdad de derechos y equidad de oportunidades.

Dimensión 4

Independencia de los medios de comunicación

La sociedad coahuilense tiene el derecho de conocer las actividades oficiales y políticas, así como los servicios que presta el Estado, esto a través de la publicidad que se transmite en los medios de comunicación en la entidad. El puntaje en esta dimensión es de 5.3 en una escala de 0 a 10.

Respecto del tema de la independencia de los medios de comunicación, no existen leyes o reglamentos que establezcan al menos criterios para asignar y distribuir la publicidad gubernamental, así como la prohibición de publicidad engañosa por parte de personas servidoras públicas. Lo anterior ocasiona “asignaciones discriminatorias o arbitrarias de los recursos públicos [por lo que es necesario] se precisen marcos legales, claros y transparentes, que impidan la arbitrariedad en las decisiones” (OEA, 2012: 18). Además, ha sido documentado por el Colectivo #MediosLibres que la falta de criterios claros para la asignación de publicidad oficial es una forma indirecta de censura. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) “da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual...” (#MediosLibres, 2018).

En el rubro de la transparencia del gasto gubernamental en medios de comunicación, localizamos de manera puntual cómo el gobierno detalla y publica el gasto devengado a cada medio de comunicación por entidad administrativa del gobierno estatal. Por ejemplo, destaca el hecho de que las empresas de medios de comunicación Zócalo de Saltillo, S.A. de C.V., Repartovan S.A. de C.V., Editorial Piedras Negras, S.A. de C.V., Zócalo de Monclova, S.A. de C.V., Cía. Periodística del Sol de Coahuila, S.A. de C.V., son las que reciben el 44 por ciento del presupuesto ejercido a nivel estatal.

En ambos temas se puede apreciar la necesidad de normativas que regulen los “criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes” (OEA, 2012: 27).

Dimensión 5

Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos

Las investigaciones de agresiones y ataques contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas es un tema de gran preocupación dentro de la agenda de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos; tanto por el impacto que tienen otros derechos que directamente se ven violentados, como por el interés que siempre existe de que estas actividades se sigan realizando.

Aunque en los últimos cinco años no se hayan presentado casos de homicidios contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos en el estado de Coahuila de Zaragoza, cabe mencionar que la violencia psicológica que se ejerce a través de la intimidación constituye la forma más común de agresiones en su contra. El puntaje en esta dimensión es de 7 sobre 10.

Si una persona periodista o defensora de derechos humanos se ha integrado al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a nivel Federal (en adelante Mecanismo de Protección), es competencia de la Secretaría de Seguridad Pública dar seguimiento a las solicitudes realizadas por medio del mecanismo. Las personas señaladas son protegidas con los recursos necesarios en términos de seguridad, vigilancia y rastreo, conforme a los estándares señalados en el Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁶

⁶ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDINACION_NACIONAL_PARA_LA_PROTECCION_DE_PERSONAS_DEFENSORAS_Y_PERIODISTAS.pdf>.

En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila menciona que en 2018 se abrieron 14 expedientes de queja integrados por casos de presuntas agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas. De éstas, dos corresponden a cuatro personas defensoras, siendo 2 mujeres y 2 hombres agredidos por defender derechos, y 10 periodistas hombres, no se encontró registro de mujeres periodistas en ese año.

Es importante mencionar que la ausencia de registro de agresiones a mujeres periodistas no nos asegura que no haya violencia, por lo anterior es fundamental integrar la perspectiva de género en las instituciones encargadas de proteger, prevenir y perseguir los delitos cometidos contra la libertad de expresión.

Con referencia al mismo tema, la Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila señala que en 2018 se recibieron un total de seis solicitudes de incorporación al Mecanismo de Protección; todas ellas fueron aceptadas y las personas defensoras y periodistas quedaron incorporadas.

Bibliografía

GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (2018). *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023*. Saltillo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2017). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. En: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2017/>>.

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (2016).

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS Y LOS PERIODISTAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (2014).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*. En: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>>.

SALAS, L. (2006). “Pluralidad informativa en medios electrónicos: agenda pendiente que se agrava en el proceso electoral”, en *Derecho a saber: balance y perspectivas económicas*. México: Fundar. En: <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec1%20Laura%20Salas.pdf>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2017). *Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas*. En: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248091_spa/PDF/248091spa.pdf.multi>.

#MediosLibres (2018). Iniciativa ciudadana con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Publicidad Oficial. En: <<http://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/10/LGPO-VF-24102018.pdf>>.



Se terminó de imprimir en junio de 2019.

El tiraje constó de 100 ejemplares más sobrantes para reposición.

Se imprimió sobre papel Eucalipto de 90 gramos,
en técnica de impresión digital.

Atril, excelencia editorial

Av. Real de los Reyes 207-11, Los Reyes Coyoacán,
04330, Ciudad de México.

Tel. 1517 8736



Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo Lídice
10200, Ciudad de México

Tel. 5135 6908 / www.casede.org

 @casede_org  CASEDE