

ÍNDICE ESTATAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO 2019



CHIHUAHUA





Mayo 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	31
Marco legal de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos	
Dimensión 2	34
Derecho de acceso a la información	
Dimensión 3	37
Pluralismo en los medios	
Dimensión 4	40
Independencia de los medios de comunicación	
Dimensión 5	45
Seguridad de personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos	

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 de Libertad de Prensa Mundial 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 país

¹ El Índice de la Libertad de Prensa 2018 se calcula con base en datos de 2017.

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).

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 el derecho a la libertad de expresión 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 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 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.

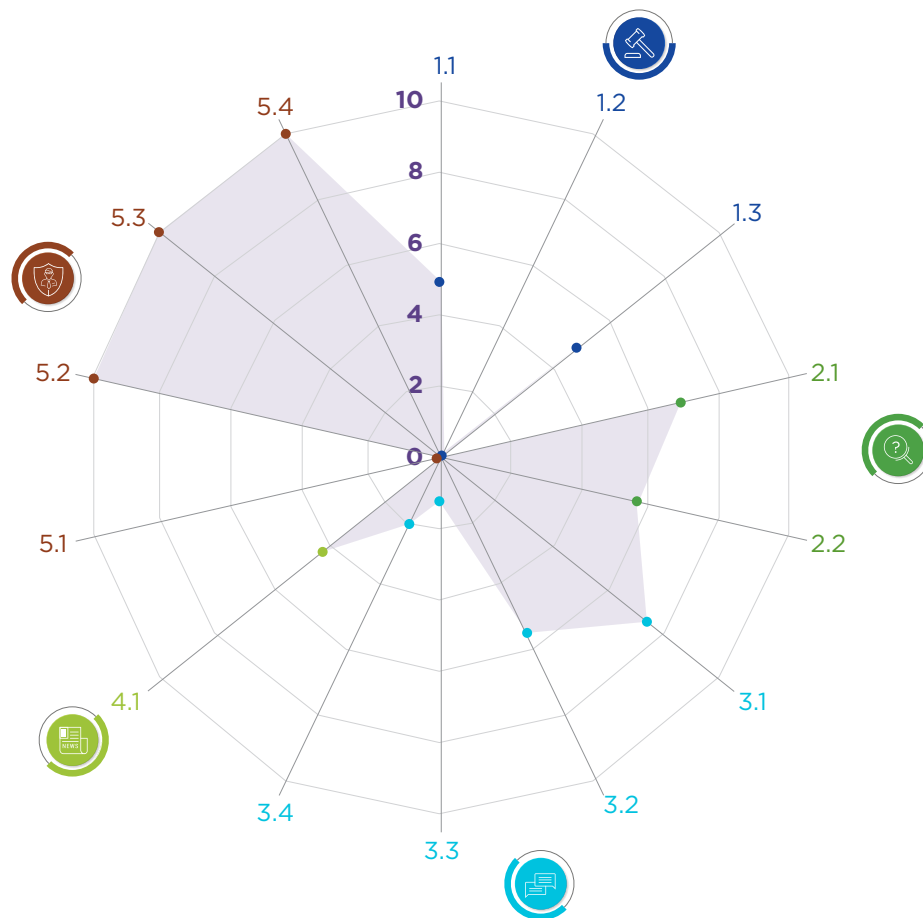
En total, se incluyeron ocho fuentes terciarias: el Índice de Constituciones Estatales frente a la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 de la CNDH, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las TIC del INEGI, el Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones (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, de “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: <<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	3.2
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	6.3
PLURALISMO EN LOS MEDIOS	4.1
INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	4.3
SEGURIDAD DE PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	4.0
Valoración total del Índice	4.4



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



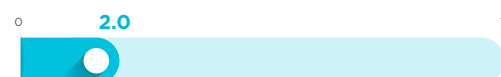
3.2 Estructuras de propiedad en los medios de comunicación (pluralidad)



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

- Armonizar totalmente la Constitución estatal con la Reforma de Derechos Humanos de 2011.
- Reformar la Ley de Viabilidad y Tránsito para el estado de Chihuahua (Artículo 74) referente a contar con autorización previa de la autoridad para llevar a cabo manifestaciones públicas.
- Revisar el Artículo 284 bis, del Código Penal de Chihuahua para evitar la criminalización del ejercicio de la libertad de expresión, de acuerdo con los estándares y principios internacionales en la materia.

Pluralismo en los medios

- Realizar un esfuerzo colaborativo y sistemático para diversificar los medios de comunicación hacia las regiones que componen el estado de Chihuahua.
- Implementar un programa que garantice a la población el acceso a tecnologías digitales, particularmente en las zonas de menor cobertura mediática.

Independencia de los medios de comunicación

- Impulsar un diálogo con organizaciones de la sociedad civil, la academia y las empresas de medios de comunicación del estado sobre el proyecto de Ley para la Asignación de Publicidad Oficial.
- Promover el desarrollo de medios de comunicación basados en modelos de negocio alternativos que garanticen la autosustentabilidad.

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

- Desarrollar instituciones estatales que garanticen la seguridad y el acceso a la justicia, que atiendan las condiciones de inseguridad específicas del estado.
- Establecer metodologías de análisis de riesgo con perspectiva de género y situaciones de vulnerabilidad desde un enfoque diferencial e intercultural para personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- Generar sistemas de información, tanto cuantitativa como cualitativa, para documentar los patrones y tendencias de las agresiones que orienten las políticas de prevención, protección y acceso a justicia.
- Establecer metodologías homologadas para el registro de agresiones y violaciones a derechos humanos entre las instituciones estatales de derechos humanos, atención a víctimas y procuración de justicia, con el objetivo de tener una sola base de datos que alimente los análisis de riesgo y vulnerabilidad, así como la documentación sobre el estado de la libertad de expresión.
- Elaborar protocolos de protección y autoprotección diseñados de acuerdo al contexto social, cultural, político y geográfico de Chihuahua que tenga integrado un enfoque diferenciado e intercultural.

Introducción

El ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Chihuahua enfrenta desafíos en diferentes ámbitos, los cuales son resultado, por una parte, de la forma en la cual las relaciones entre medios de comunicación y gobierno se definen por la vía política o la legal. De acuerdo con los resultados obtenidos por el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019, en el caso de Chihuahua se observa que en el último año se han dado dos pasos importantes para fortalecer las condiciones en el ejercicio de este derecho.

El primero de ellos es la creación de la Unidad Estatal de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Esta Unidad tiene el objetivo esencial de brindar medidas de protección con base en indicadores de monitoreo para el análisis de riesgo y agresión en la entidad, dar seguimiento a las mismas y además, incorporar un enfoque psicosocial para la atención de las personas beneficiarias.

En este sentido, entre los desafíos que se identifican pueden señalarse en primer lugar ganarse la confianza y credibilidad por parte de personas defensoras y periodistas, lo cual podrá lograrse principalmente a partir de resultados en tres líneas. Establecer condiciones para la prevención de agresiones; garantizar eficiencia y efectividad en las medidas de protección y; reducir los niveles de impunidad en delitos contra la libertad de expresión. En segundo lugar, alcanzar niveles eficientes de coordinación intrainstitucional, así como entre los municipios del estado, particularmente aquellos en los cuales la delincuencia organizada tiene cooptadas a las autoridades de gobierno, al igual que a la clase política y empresarial.

El segundo paso es la iniciativa de Ley para la Asignación de Publicidad Oficial del Estado de Chihuahua, presentada en el Congreso, la cual inserta a la entidad en la discusión nacional sobre la importancia de establecer normas claras que promuevan la pluralidad de medios, por una parte, y que se transparente el ejercicio de los recursos públicos utilizados por los medios de comunicación por la otra.

En este ámbito se identifican dos desafíos, uno de carácter político y otro de carácter técnico. Con relación al primero, la discusión sobre el contenido de esta ley debe realizarse también con organizaciones de personas periodistas y defensoras de derechos humanos del estado, medios de comunicación e instituciones de gobierno involucradas. Con relación al segundo, es necesario definir una ruta de construcción de capacidades técnicas en las instituciones de gobierno para establecer las metodologías y las métricas para generar los indicadores del artículo 6º en dicha iniciativa de ley. Lo mismo puede señalarse acerca de los criterios para integrar el padrón estatal de medios impresos, electrónicos, digitales y sociodigitales.

Como se podrá observar en la interpretación descriptiva y analítica que ofrecen los textos que integran este documento, se identifican otros aspectos relevantes para la comprensión del estado de la libertad de expresión en Chihuahua, tales como el funcionamiento de la institución que garantiza el derecho de acceso a la información; la transparencia en la distribución de recursos de publicidad oficial; la importancia de reducir la brecha digital en regiones del estado para promover el acceso y desarrollo de diferentes fuentes de información.

En el estado de Chihuahua se generó el primer protocolo de autoprotección para periodistas y se creó el primer sistema de protección para las personas que ejercen el periodismo. La falta de continuidad de esas acciones, así como la falta de construcción de capacidades técnicas para garantizar eficiencia y efectividad mantuvo en un *impasse* el desarrollo institucional de protección a la libertad de expresión en la entidad. Los resultados del Índice aquí presentados dan cuenta de las variables sobre las cuales puede trabajarse, en algunos casos desde el principio, en otros a la luz de pasos ya dados, pero en cualquier caso, con la voluntad política del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la participación de grupos, organizaciones y colectivos de personas periodistas y defensoras de derechos humanos, así como de las empresas de medios de comunicación. Cada uno de estos actores tiene un nivel y grado de responsabilidad para mejorar las condiciones de libertad de expresión en la entidad.

Dimensión 1

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

GUILLERMO ÁVILA OLIVAS¹

“El libre intercambio de ideas y opiniones es un requisito ineludible para el progreso del conocimiento y para la búsqueda de la verdad”

JOHN MILTON.

El Estado debe garantizar el desarrollo social en todos sus ámbitos. Asimismo, la creación de instituciones promueve la convivencia entre la ciudadanía que forma parte de una comunidad, generando lazos importantes que garantizan el progreso humano. El marco legal nos permitirá crear certidumbre entre el gobierno y la ciudadanía, entre el derecho privado y el derecho público. Sólo así se podrá garantizar el orden y la armonía a los que toda sociedad aspira.

Toda norma jurídica debe tener como propósito ser el principio donde las y los ciudadanos desarrollen y ejerzan plenamente sus derechos. En México, se reconocen constitucionalmente los derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica, garantías sociales y garantías en materia económica (Azuela Güitrón, y otros, 2006).

El Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 genera un diagnóstico puntual sobre las condiciones para el ejercicio de este derecho. En este sentido, es importante destacar algunas de las variables en cuanto a sus resultados. Respecto de la “armonización de la Constitución Estatal conforme las disposiciones jurídicas derivadas de la Reforma de Derechos Humanos de 2011”, la variable arrojó como resultado que el Estado Libre y Soberano de Chihuahua no ha actualizado su Constitución respecto de la adopción de los principios *propersona*, universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, interpretación conforme a los tratados internacionales, así como la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En este rubro, se obtuvo un puntaje de 3.6.

¹ Maestro en Comunicación. Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

En cuanto a la “Existencia de leyes locales para proteger la libertad de expresión y/o la libertad de prensa”, Chihuahua sólo cuenta con la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado. (Fiscalía General del Estado, 2019). Esto es un primer paso para fortalecer el marco institucional de protección a la libertad de expresión.

Lo anterior incide directamente sobre la variable “Existencia de legislación que cree un mecanismo o unidad estatal de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. La creación de la Unidad Estatal de Protección tendrá que coexistir con el Sistema Integral de Seguridad para la Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua, diseñado para intervenir en caso de agresiones a las y los periodistas. En este sentido, es necesario dar coherencia y estructura al marco legal e institucional actual para garantizar su efectividad.

Por otra parte, es importante acentuar que en el indicador “Eliminación de leyes que criminalizan el ejercicio de la libertad de expresión”, Chihuahua cuenta con legislación que limita la libertad de expresión. Por ejemplo, en el Artículo 284 bis del Código Penal dice:

Artículo 284 bis.- A quien aceche, vigile o realice actos tendentes a obtener información, tal como la ubicación, actividades, operativos o, en general, cualquiera relacionada con las labores que realizan los integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como del Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacional, con la finalidad de informar o alertar a otra u otras personas para que éstas puedan utilizarla en la comisión de algún delito, se le impondrá prisión de dos a cinco años y de cien a quinientos días multa. [...] (Honorable Congreso de Chihuahua, 2018).

En síntesis, en el caso de Chihuahua se observa que existen áreas de oportunidad para fortalecer la libertad de expresión y garantizar las actividades de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas. Si bien desde el 8 de septiembre de 2010 se publicó el “Sistema Integral de Seguridad para la Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua”, este decreto carece de obligatoriedad, por lo que la ejecución se deja a discreción de la autoridad y sin obligación de aplicarlo en casos concretos.

Fortalecer el marco legal de garantía y protección del ejercicio de la libertad de expresión en el estado de Chihuahua es una tarea pendiente que tendría que realizarse de forma colaborativa con organizaciones de la sociedad civil y personas periodistas, así como con el acompañamiento técnico de organismos y organizaciones no gubernamentales internacionales. El índice de libertad de expresión nos ofrece un panorama para el fortalecimiento del marco legal, en donde se establecen estándares y

principios internacionales del marco jurídico internacional de derechos humanos. Orientar nuestra atención en ello podría colocar a Chihuahua como puntal en la garantía de la libertad de expresión a nivel nacional, e incluso internacional.

Bibliografía

AZUELA GÜITRÓN, M., J. R. Cossío Díaz, J. D. Gudiño Pelayo, O. Sánchez Cordero de García Villegas, J. N. Silva Meza, S. Valls Hernández, G. Ortiz Mayagoitia (2006). *El sistema jurídico mexicano*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado el 24 de febrero de 2019. En: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/material_didactico/2016-11/Sistema-Juridico-Mexicano.pdf>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824). México: Congreso General Constituyente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2018). *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2019). En: <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2018/nosotros/organigrama/ORGANIGRAMA_COMPLETO.png>. Consultada el 25 de febrero.

HONORABLE CONGRESO DE CHIHUAHUA (2018). Código Penal de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.

HONORABLE CONGRESO DE NUEVO LEÓN (2019). Código Penal para el Estado de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.

Dimensión 2

Derecho de acceso a la información

RODRIGO RAMÍREZ-TARANGO¹

Los derechos de acceso a la información, protección de datos personales, así como las obligaciones de transparencia del quehacer gubernamental, son vigentes desde el año 2005 en Chihuahua, estado número 27 en poner en marcha mecanismos que tienen como propósito hacer más eficiente la administración de la cosa pública con un compromiso serio en el tema, según lo afirma José Luis Méndez (2013).

Respecto de esta materia, y de acuerdo con el estudio realizado como Dimensión 2: “Derecho de Acceso a la Información”, en el indicador denominado “Proporción de solicitudes de información pública resueltas por año”, observamos que en el estado de Chihuahua, de las 14 mil 77 solicitudes formuladas a través del Sistema Infomex Chihuahua, también conocido como Plataforma Nacional de Transparencia (PNT, 2018), fueron atendidas 12 mil 252, es decir el 89 por ciento en el año 2018.

Este porcentaje se estima alto, si se toma en cuenta que son múltiples las causas a considerar respecto del porcentaje de no atención. Por ejemplo, la falta de respuesta dentro del término de diez días establecido en la norma. Otras de las causas advertidas en el estudio pudieran no ser imputables al sujeto obligado. Puede señalarse entre una de estas causas más frecuentes la falta de claridad en la solicitud de información, ante lo cual se pide a la persona que aporte elementos sobre lo que desea saber. De no hacerlo, la solicitud se tendrá por no presentada. Lo anterior de acuerdo con los artículos 50 y 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua (LTYAIPPECH, 2019).

Conviene precisar que a partir de los datos obtenidos en la variable “Proporción de solicitudes de información pública resueltas por año” no es posible discernir las causas por las cuales en Chihuahua el 11 por ciento de las solicitudes resultaron no atendidas, por lo cual sólo se presumen los motivos, que pueden ser por “la desorientación entre la sociedad respecto de la dependencia o entidad a la que deben dirigirse para solicitar la información deseada (Isunza y Olivera, 2006: 588).

¹ Doctor en Periodismo y Comunicación por la Universidad de Sevilla, España; Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Chihuahua; consejero del Instituto Chihuahuense para la Transparencia de 2006 a 2009.

En cuanto a la variable “Recursos de revisión y resoluciones hechas en favor del solicitante”, se observa que a la fecha en que se inició el estudio fueron interpuestos 517 recursos de revisión ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP, 2018).

Entre las causas por las cuales se promovió recurso de revisión pueden enumerarse las siguientes:

1. porque la información se encontraba clasificada;
2. por la declaración de inexistencia de la información en los archivos del sujeto obligado;
3. entrega de información incompleta;
4. entrega de información que no corresponde con lo solicitado;
5. falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;
6. notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
7. entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para la o el solicitante.

De los 517 recursos de revisión presentados, a la fecha en que se requirió la información al ICHITAIP, se encontraban resueltos 354 por las y los integrantes del Pleno, lo que equivale a un 68 por ciento de los recursos presentados.

Sobre la base de los 354 recursos de revisión resueltos, se advierte que el Pleno del ICHITAIP votó 186 como favorables, en el sentido de que mandó modificar la respuesta, lo que representa un 52.5 por ciento de sus resoluciones. Por otra parte, un 10 por ciento, 36 expedientes de recursos analizados por el Pleno, fueron resueltos en el sentido de revocar la respuesta. En otra categoría de análisis, la misma autoridad aprobó 63 recursos de revisión (el 18 por ciento), en el sentido de ordenar al sujeto obligado a que dé respuesta a la solicitud de información que omitió realizar dentro del término de diez días, establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Chihuahua (LTYAIP, 2019).

Si tomamos en consideración que de los 517 recursos de revisión presentados ante el órgano garante en la entidad durante 2018, se resolvieron 354, observamos que el universo de inconformidades resueltas de fondo en favor de quienes solicitan información equivale al 80.5 por ciento. En tal sentido, podemos afirmar que de cada diez resoluciones que aprueba el Pleno del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Infor-

mación Pública, ocho son tendentes a garantizar los derechos en favor de las personas.

Como un dato complementario que abona al estudio, es pertinente asentar que, a la fecha de requerimiento al órgano público de los datos para sustentar este análisis, se encontraban presentados ante él 517 recursos de revisión, de los cuales, las resoluciones aprobadas tendentes a garantizar el derecho de acceso a la información en favor de las personas ascendían a un 55 por ciento.

Con base en lo analizado, se concluye que, de una confronta entre los recursos de revisión presentados (517), con los resueltos (354) y los que se dictaminan a favor del recurrente (285), observamos un vector de tendencia que refuerza la siguiente proposición: A más recursos de revisión resueltos por el Pleno del ICHITAP, más elevado es el número de resoluciones que garantizan el derecho de acceso a la información en favor de las personas en el estado de Chihuahua. Esto tiene un impacto positivo para sustentar las libertades de expresión, de prensa y de acceso a la información.

Es importante mencionar que existe un vacío de información y datos relacionados al ejercicio del derecho de acceso a la información pública desagregados por sexo.

Bibliografía

INSTITUTO CHIHUAHUENSE PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ICHITAIP) (2018). En: <<https://www.ichitaip.org/>>.

ISUNZA, Ernesto y Alberto Olivera (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: Miguel Ángel Porrúa.

LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (LTYAIP) (2019). En: <<http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Chihuahua.pdf>>.

MÉNDEZ, José Luis (2013). *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*, tomo XIII, México: El Colegio de México. Edición Digital.

PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA (PNT) (2018). En: <<http://200.76.164.146/infomex/>>.

Dimensión 3 Pluralismo en los medios

DAVID REYNALDO DÍAZ RASCÓN¹

El pluralismo en los medios masivos de comunicación es un indicador que revela que, de acuerdo con el padrón de concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Chihuahua cuenta con los tres tipos de uso de concesiones: público, comercial (privado) y social-comunitario.

Sin embargo, solamente una de las 114 concesiones de la entidad cuenta con una programación registrada con contenidos en lenguas minoritarias. Se trata de XETAR-AM, “La Voz de la Sierra Tarahumara”, cuya transmisión es completamente en lenguas indígenas.

Aunque a primera vista parece un indicador relativamente bajo, respecto de la población de habla indígena del país (6.7%), las autoridades federales y estatales reconocen que en el estado de Chihuahua la población de habla indígena censada no supera el 3.5 por ciento (INEGI 2010). Además, la radio universitaria (Radio UACH) también reproduce contenidos en lenguas minoritarias; especialmente en rarámuri, inglés y alemán, las cuales aparecen en programas dirigidos también a la comunidad menonita en su estación del Noroeste (Ciudad Cuauhtémoc), así como a otros grupos lingüísticos.

Otro aspecto que describe el indicador consiste en demostrar que la concentración de las concesiones mediáticas están en pocas manos: los cuatro grupos de televisión principales concentran el 80 por ciento de las concesiones; asimismo, los grupos de radio principales concentran el 36 por ciento de las concesiones en el estado y solamente dos grupos concentran el 46 por ciento de los periódicos impresos, que acumulan juntos la mayoría del tiraje diario. En cuanto a transparencia activa, solamente tres de cada cuatro (75 por ciento) emisoras de radio y televisión manifiestan de manera clara el grupo mediático al que pertenecen.

Aunque en México las empresas de medios no están obligadas a publicar su cuota de mercado para determinar el tamaño de su segmentación, la ausencia de transparencia en este rubro crea un ámbito mediático opaco. Esto representa un riesgo para la libertad de expresión e información, debido a que en general la población, en los sectores público, privado y social, no se cuenta con una referencia fiable para determinar su inversión en materia de publicidad con apego a indicadores reales. Igualmente, se acumulan dudas

¹ Doctor en Comunicación y Sociología.

acerca de la confiabilidad de los llamados liderazgos de opinión, debido a que la carencia de datos específicos inhabilita al público para conocer la verdadera posición de quienes supuestamente tienen liderazgos mediáticos.

En otro rubro del indicador, la participación de las mujeres en los puestos de dirección de las empresas mediáticas está comparativamente muy reducida respecto de los hombres con cargos de dirección. De un total de 259 puestos de liderazgo analizados para las emisoras de radio y televisión, así como los medios impresos de Chihuahua, las mujeres representan solamente el 12 por ciento, una proporción de una mujer por cada siete hombres. Aunque se trata de un indicador que ha mejorado en los últimos años, con respecto a sí mismo y a otras entidades, aún la brecha es enorme en proporción a las profesionales del área de la comunicación y el periodismo egresadas de las instituciones de educación superior locales, una relación que ha sido más igualitaria en las generaciones recientes.

Finalmente, podríamos señalar que con los anteriores indicadores de pluralismo mediático, en el estado de Chihuahua subsiste una amplia brecha entre la realidad y los estándares óptimos que se transformen en pilares de una libertad humana esencial como es la de expresar convicciones e ideas con la tranquilidad y la seguridad de que no se recibirá alguna clase de censura injusta, ya sea porque se incomoda a intereses partidistas, de grupos privados o de políticos, o porque sencillamente la cultura mediática no alcanza aún la plenitud plural ni el contacto con la ciudadanía y la variedad de segmentos sociales y zonas geográficas.

Además, al analizar los resultados, surge naturalmente la idea de proponer a las autoridades, a los sectores sociales, al igual que las empresas de medios de comunicación, con un auténtico sentido de responsabilidad social, un programa sistemático de diversificación de medios masivos regionales, aprovechando las enormes potencialidades de las tecnologías digitales en las zonas de menor cobertura mediática, y cuyo acceso a las redes sociales e Internet es cada vez más copioso y constante gracias a las nuevas generaciones de las y los jóvenes que usan dispositivos con tecnologías binarias.

Estos segmentos marginados se verían realmente favorecidos con nuevos medios basados en dispositivos inalámbricos, en lugar de desaprovechar recursos financiando medios impresos o basados en cables, cuyo alcance y durabilidad se ve mermado por las distancias y lo oneroso de su distribución, mantenimiento y actualización.

Mediante estos nuevos colectivos, y con el apoyo de universidades, empresas, autoridades, juventud emprendedora, pueblos indígenas, población

del área rural y las familias de todo el territorio estatal podrían contar con acceso a noticias en texto, audio e imagen en diferentes lenguas y en tiempo real, que les permitirían además interactuar en un ambiente más cercano, integrado y sensible a todo tipo de necesidades, propuestas y soluciones sociales.

Es necesario mencionar que existe un vacío de información y datos relacionados con el pluralismo en los medios desagregados por sexo, género, edad y pueblos originarios.²

² Es necesario un uso incluyente del lenguaje que dignifique a los pueblos indígenas y tribales con la finalidad de reconocer su autonomía, la interculturalidad, el autoreconocimiento étnico, la autodeterminación identitaria y la autoadscripción voluntaria de las personas que viven en territorio nacional y que conforman la diversidad cultural de México.

Dimensión 4 Independencia de los medios de comunicación

JESÚS MANUEL GUERRERO RODRÍGUEZ¹

En el estado de Chihuahua la relación entre el Poder Ejecutivo estatal y los medios masivos de información presenta temas de análisis dignos de ser destacados a la luz de los indicadores de independencia del control gubernamental, pues son consecuentes con la política pública establecida por el titular de la Administración en su discurso de toma de protesta.

El indicador relativo a la existencia de leyes o reglamentos que establezcan criterios claros y objetivos para la distribución de la pauta publicitaria gubernamental presenta una condición singular, ya que debemos establecer que en 2018 Chihuahua no contó con una normatividad en la materia, pero debe asentarse que, también en este año, el gobernador de Chihuahua envió al Congreso local una iniciativa de Ley para la Asignación de Publicidad Oficial.

El anteproyecto de ley contiene las propuestas formuladas por Artículo 19, el Colectivo Medios Libres, Fundar y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos, es decir, de aprobarse como fue enviada sería calificada con 10 en cada uno de los 13 indicadores; sin embargo, a marzo de 2019 la calificación es de cero en cada uno.

Respecto de la transparencia del gasto gubernamental en publicidad oficial, el gobierno del estado de Chihuahua cumple satisfactoriamente con la publicación de la manera en que son distribuidos los recursos. Se califica con 10.

En lo que concierne al Indicador relativo a la concentración del gasto gubernamental en publicidad oficial por las y los proveedores es necesario hacer tres distinciones: la primera referente al presupuesto para el ejercicio fiscal 2018. De acuerdo con la página oficial de gobierno (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2018), fue de 200 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 46 millones 64 mil pesos, es decir, alrededor del 23 por ciento de lo estimado.

Debe destacarse que, con apego a la misma fuente, en 2017 fueron presupuestados también 200 millones de pesos, y se gastaron 109 millones 654 mil, un subejercicio apenas del 46 por ciento, aproximadamente.

¹ Doctor en Comunicación por la Universidad de Sevilla, España, profesor en la Universidad Autónoma de Chihuahua.

En el comparativo entre 2017 y 2018, el gobierno del estado de Chihuahua disminuyó más del 50 por ciento su gasto en el rubro denominado “Publicidad oficial”. (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2018).

La segunda distinción es la relativa a “Concentración del gasto gubernamental en publicidad oficial por proveedores”. Aquí puede apreciarse que la administración estatal ejerce 54 por ciento del gasto en cinco proveedores, una concentración alta (calificación 3 de 10).

Destaca en este apartado que la principal proveedora para el gobierno de Chihuahua en materia de publicidad oficial es la empresa Unidad Corporativa de Televisión S. A. de C. V., señal que, de acuerdo con la página de transparencia del gobierno en el apartado “Contratos y órdenes de compra”, se identifica con el nombre comercial “Canal 28” y recibió 5 millones 864 mil 265 pesos (Contrato Canal 28, 2018).

El instrumento tiene por objeto “la contratación de servicios profesionales para la generación de señales por medio de una unidad móvil o equivalente para transmisión a un canal de televisión, así como redes sociales u otro punto que se solicite, producción y edición de programas de televisión, eventos institucionales, deportivos o culturales, control remoto en vivo, transmisión de publicidad de campañas institucionales, obras y servicios del gobierno del estado y entidades paraestatales, por medio de *spots* en medios televisivos a través del canal 25.3 M25KHJ-D, con una vigencia del 17 de febrero al 31 de diciembre de 2018” (Contrato Canal 28, 2018).

Unidad Corporativa de Televisión S. A. de C. V., de acuerdo con un documento oficial de la entidad reguladora de la materia en México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), de fecha 16 de junio de 2004, tiene un permiso de “naturaleza y propósito cultural y educativo, vinculado con el objetivo de abrir espacios académicos para estudiantes de las áreas de periodismo y producciones en televisión, por lo que el permisionario no deberá transmitir anuncios comerciales” (SCT, 2004).

De lo anterior se advierte que la naturaleza de la publicidad oficial de la administración pública no tiene carácter comercial; sin embargo, está sujeta a las leyes del mercado y se contrata de similar manera que aquella que va destinada a proponer al público la compra de bienes y servicios.

La tercera distinción se refiere al tipo de proveedores principales. De las cinco en que se concentra el 54 por ciento del gasto, tres son empresas contratadas para producir o imprimir el material destinado a las campañas institucionales de gobierno del estado.

Después del ya mencionado contrato con Unidad Corporativa de Televisión S. A. de C. V., Canal 28, sigue en orden de importancia el celebrado con

Impresora y Editorial S. A de C. V., cuyo nombre comercial es *El Imparcial*, diario con sede en Hermosillo, Sonora, pero en este caso se trata de un acuerdo de voluntades por el orden de los 5 millones 95 mil pesos para la impresión de material periodístico denominado *Cambio 16 de Chihuahua*² con un tiraje de tres millones de ejemplares como mínimo y un máximo de siete millones (Impresora y Editorial, 2018).

El tercer contrato es el celebrado con Xtreme Sports S. de R. L. de C. V., a cargo de una persona moral, por el monto de 3 millones 458 mil 351 pesos, con la finalidad de producir y posproducir contenidos mensuales para redes sociales y televisión en HD, por el periodo comprendido del 2 de febrero al 31 de diciembre de 2018 (Xtreme, 2018).

Sigue en este tenor el contrato con Grupo Enlace Imagen Vision Graphics S. de R. L. M. I., por un monto de un millón 875 mil 141 pesos, para la impresión, instalación y retiro de lonas de campañas institucionales del gobierno del estado, por el periodo comprendido del 18 de enero al 31 de diciembre de 2018 (Grupo Enlace, 2018).

El quinto instrumento contractual en orden de importancia económica se celebró con el Grupo Radiza S. A. de C. V., por un monto total de un millón de pesos, 754 mil 619 pesos, con el objeto de que éste brindara servicios de publicidad en radio.

De lo expuesto, se puede constatar que el gobierno del estado de Chihuahua privilegió durante 2018 el gasto en la elaboración de materiales para difusión de sus actividades, es decir, en la producción de audio y video e imagen fija para diferentes plataformas.

Otro aspecto que debe apreciarse es que desde la administración estatal en Chihuahua se consideró más importante contratar publicidad en radio-difusión que en televisión, ya que de los 33 medios ponderados en este estudio, del sexto al doceavo contratos en orden de presupuesto asignado fueron para grupos radiofónicos con montos que van desde un millón de pesos hasta un millón 671 mil pesos anuales.

Con fundamento en lo anterior, podemos afirmar que en el estado de Chihuahua, en el rubro de independencia de los medios de comunicación en relación con la administración estatal, se está por debajo de la media, que es del 4.33.

Se puede afirmar que en la entidad, el trabajo de la inmensa mayoría de los medios de información no está, en términos generales, condicionado por la existencia de pautas de publicidad oficial, tal y como lo advierte Al-

² *Cambio 16* fue, hasta finales de 2018, un órgano de difusión impreso, tipo tabloide estándar, del gobierno estatal.

berto Pérez Gómez al señalar que “el predominio publicitario que la concentración implica el grave riesgo de condicionar la amplitud y el contenido de la información periodística” (Pérez Gómez A., 2011, T: 1), pero la relación de independencia carece de reglas fijas que permitan establecer alguna confianza en los motivos del subejercicio presupuestal en los años 2017 y 2018. El subejercicio es un dato significativo, pues abre la posibilidad a otro tipo de limitante de la independencia de los medios masivos, la generada por la ausencia de difusión de la actividad gubernamental, que puede atentar contra la naturaleza jurídica del presupuesto dedicado al rubro de difusión ya que éste, de acuerdo con Ernesto Villanueva (2002: 548) “se explica en buena medida a partir de la normatividad democrática que permea en estas naciones –como México–, en donde existe la convicción compartida de que la prensa juega un papel capital en los procesos de formación de la voluntad ciudadana”.

A tal grado que ante “la decisión de establecer normas legales, el sistema de ayudas pone de manifiesto también un compromiso por brindar seguridad jurídica y transparencia democrática a esta práctica y por asegurar la independencia de la prensa” (Villanueva, 2002: 548), es decir, los medios como coadyuvantes de que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocer lo que hacen sus gobiernos con los recursos y las facultades de quienes sustentan la propiedad de los medios de comunicación.

Bibliografía

- CANAL 28 (2018). “Contrato entre la Dirección de Adquisiciones y Servicios y el Proveedor Unidad Corporativa de Televisión S. A. de C. V.”. En: <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpoadminv1/data/contratos/conv_unidad_coorp_tv.pdf>. Consultado el 19 de febrero de 2019.
- ENLACE (2018). “Contrato de prestación de servicios entre la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chihuahua y Grupo Enlace Imagen Visión Graphics S. de R. L. M. I.”. En : <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpoadminv1/data/contratos/SHLPE00320180001.pdf>. Consultado el 19 de febrero de 2018.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (2018). “Transparencia en Publicidad Oficial”. En: <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpov1/Sys_Hub?v=Presupuesto&g=pages>. Consultado el 18 de febrero de 2019.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (2018). “Transparencia en publicidad oficial. Presupuesto”. En: <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpov1/Sys_Hub?v=Presupuesto&g=pages>. Consultado el 9 de marzo de 2019.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (2018). “Transparencia en publicidad oficial. Gasto por proveedor”. En: <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpov1/Sys_Hub?v=Porproveedor&g=pages>. Consultado el 9 de marzo de 2019.
- IMPRESORA Y EDITORIAL (2018). “Contrato de prestación de servicios entre la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chihuahua e Impresora y Editorial S. A. de C. V.”. En: <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpoadminv1/data/contratos/Cnv_Impresora_y_Edit_2018.pdf>. Consultado el 19 de febrero de 2018.
- PÉREZ GÓMEZ Alberto (2011). *El control de la concentración de medios de comunicación*. Madrid: Dykinson.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT). 2004. “Título de permiso para usar con fines culturales un canal de televisión, otorgado por el gobierno federal”. En: <<http://rpc.ift.org.mx/rpc/pdfs/09025264800384cf.pdf>>. Consultado el 19 de febrero de 2018.
- VILLANUEVA, Ernesto (2002). *Derecho comparado de la información*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- XTREME SPORTS (2018). “Contrato de prestación de servicios entre la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chihuahua y Xtreme Sports S. de R. L de C. V.”. En: <http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpoadminv1/data/contratos/conv_xtreme_2018.pdf>. Consultado el 19 de febrero de 2018.

Dimensión 5

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

CLAUDIA ARLETT ESPINO¹

Con la promulgación en México de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en junio de 2012, así como con el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de 2013,² se desató una polémica en virtud de la necesidad de identificar cuál era la constante entre ambas dimensiones: protección y garantía de derechos humanos. Es decir, ¿qué identificaba a las y los periodistas y a las personas defensoras de derechos humanos para ubicarles en una misma ley?

La respuesta es justamente la libertad de expresión, un bien jurídicamente tutelado por los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, numeral 19, así como por la Convención Americana de los Derechos Humanos, en sus preceptos 13 y 14.

Las propias Relatorías para la Libertad de Expresión en misión oficial en México en 2011, por parte de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marcaron la urgencia de fortalecer los programas de protección cautelar para periodistas e, inclusive, para personas defensoras, para lo cual se desarrolló todo un razonamiento acerca de la necesidad de garantizarles dicha libertad. Este contexto vino a traer a nuestro país no sólo una nueva discusión sobre la falta de seguridad que viven quienes expresan sus opiniones de manera profesional como personas que ejercen el periodismo, sino también de quienes lo hacen en defensa de los derechos de otras personas.

Chihuahua, por su parte, promulgó en 2010 el “Acuerdo para la Implementación del Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodis-

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua en convenio con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; especialización en Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesora universitaria, consejera electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua; consejera ciudadana del Instituto Chihuahuense de las Mujeres; presidenta fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Chihuahua.

² *Diario Oficial de la Federación*. En: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5320663&fecha=05/11/2013>.

tas del Estado de Chihuahua”.³ Aunque representó un avance en su momento en el nivel de la discusión con las asociaciones de periodistas, no fue sino hasta 2013 que se planteó una reestructuración de ese acuerdo del Poder Ejecutivo en diversos aspectos, convocando de nuevo al gremio periodístico local y a las autoridades responsables a que se integrarán en el llamado Comité de Riesgo como su grupo técnico.

Estos esfuerzos sólo permitieron actualizar la queja de la falta de atención, ya que como hemos visto en indicadores anteriores, no se consolidó en una norma obligatoria, a pesar de la amplia participación y difusión por parte de las asociaciones y colectivos de las y los periodistas para fijar un protocolo efectivo,⁴ el cual se quedaría nada más en buenas intenciones; de ahí que observemos que el indicador en cuanto a las quejas presentadas vía no jurisdiccional ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y vía jurisdiccional ante la Fiscalía refleja que éstas sean escasas en los últimos años. La explicación es muy obvia, ya que al no consolidarse un mecanismo local apoyado por las autoridades, la efectividad de una ley federal queda muy lejana de nuestra realidad local y sus propias particularidades.

Y si en el oficio propio de la y el periodista que tiene como herramienta la expresión de las ideas, que día a día requiere hablar, escribir, publicar en libertad, no se lograron los mecanismos locales para su protección, el tema de las personas defensoras de derechos humanos se vuelve aún más complicado para su consolidación. De ahí que los indicadores en este rubro en Chihuahua no sean significativos en su denuncia formal ante las autoridades competentes.

Mención aparte merece el hecho de la implementación de medidas alternativas de solución de controversias instauradas por el Sistema de Justicia Penal en Chihuahua, que si bien permite desahogar los asuntos también en las problemáticas que abordamos, el contraste con la realidad manifestada a través de los medios de comunicación es notorio, como en los casos emblemáticos de personas periodistas,⁵ así como de quienes defienden los derechos humanos⁶ víctimas de homicidio en nuestra entidad federativa

³ “Acuerdo para la Implementación del Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua”, publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, núm. 72, del 8 de septiembre de 2010.

⁴ Red de Periodistas de Juárez. En: <<https://reddeperiodistasdejuarez.org/2012/04/30/conoce-el-protocolo-de-proteccion-a-periodistas-que-se-pretende-implentar-en-chihuahua/>>.

⁵ *Milenio*. En: <<https://www.milenio.com/policia/asesinan-en-chihuahua-a-la-periodista-mirolava-breach>>.

⁶ *Excelsior*. En: <<https://www.excelsior.com.mx/node/697542>>.

y que generaron interés noticioso a nivel nacional e incluso internacional, como el de Baldenegro, defensor indígena.⁷

Como hemos podido constatarlo en la descripción y su verificación documental, correlacionada con la numeralia del indicador, el mecanismo ideado para protección de las y los periodistas en Chihuahua fue elaborado por el Ejecutivo local y de manera proyectiva, por lo cual, ante la falta de conclusión del instrumento formal a través de una disposición legal, los resultados de dicho indicador reflejan únicamente una efectividad cuantitativa, no así cualitativa.

Los crímenes contra personas que ejercen el periodismo son constantes y de alto impacto, sin embargo, los reportados con seguimiento en la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) son mínimos. En primera instancia porque son denunciados ante la Fiscalía y encaminados para ser atendidos por medios alternativos de solución de controversias, y porque aquellos casos que sí son tratados jurisdiccionalmente por la CEDH cuantitativamente no son significativos, aunque sí mediáticamente.

Ante la ausencia de un mecanismo específico para la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, se carece en Chihuahua de cifras que permitan tener claridad sobre la cantidad de denuncias y quejas por agresiones contra quienes ejercen el periodismo o la defensoría de derechos humanos, así como de la atención y resolución que se les da.

⁷ BBC. En: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38672959?ocid=socialflow_twitter>.



Se terminó de imprimir en mayo 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