

AGENDA LEGISLATIVA EN MATERIA DE MEDIOS, SOCIEDAD Y GOBIERNO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Isaín Mandujano *

La libertad de prensa, de expresión, de información, de opinión y de pensamiento, suelen confundirse como conceptos sinonímicos, sin embargo esto no es así; tampoco son antónimos; se complementan unos con otros para manifestar, juntos o separados, una de las garantías fundamentales del ser humano: la libertad de expresión.

El ejercicio de la libertad de expresión no es un privilegio de los medios de comunicación y los periodistas, es una garantía que todo individuo adquiere por el solo hecho de haber nacido. Sin embargo, son los medios y los periodistas quienes hacen uso cotidiano de ese derecho; por eso cuando se habla de libertad de expresión la referencia inmediata suele ser la prensa y el periodismo.

Si bien se ha avanzado en el plano nacional y existen asuntos pendientes en el ámbito federal que por su importancia están vigentes en la mesa de los debates, como la llamada Ley Televisa, en las entidades federativas las violaciones a la libre expresión siguen arraigadas.

Cuando se debate sobre obstáculos, aspectos y condiciones de la libertad de expresión, inmediatamente se evocan los ataques directos a los medios y los periodistas, como las amenazas de muerte, los procesos penales y, en el peor de los casos, los asesinatos.

No obstante, hay otras formas más sutiles de atentar contra la libertad de expresión, que pocas veces nos detenemos a escudriñar y analizar. Hay

* Reportero, periodista y corresponsal de la revista *Proceso* en Chiapas. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México. San Luis Potosí, S.L.P., mayo de 2006.

seis asuntos fundamentales sobre los cuales hace falta acentuar el debate en la mayoría de las entidades federativas que conforman la república mexicana. Son seis temas sobre los cuales es necesario legislar, para dar al menos los primeros pasos hacia el cabal cumplimiento de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Primero, despenalizar los delitos de difamación, calumnias e injurias; segundo, legislar para la conservación, rescate y acceso a los archivos públicos, administrativos e históricos; tercero, nivelar de acuerdo con los estándares internacional las leyes de acceso a la información pública y crearlas en aquellas cuatro entidades federativas que se resisten a tener un marco jurídico en la materia; cuarto, legislar en materia de secreto profesional, es decir, garantizar el respeto a la reserva de las fuentes de información en algunas profesiones; quinto, crear un marco jurídico que democratice el control de los medios públicos en poder de los gobiernos; y sexto, elaborar en cada una de las entidades federativas un instrumento jurídico, reglamento o ley estatal, que regule y controle la publicidad gubernamental asignada a la prensa, radio y televisión.

1. DESPENALIZACIÓN DE LA DIFAMACIÓN, CALUMNIA E INJURIAS

En los códigos penales, federal y de las entidades, algunos tipos penales son manipulados para restringir específicamente la libertad de prensa y de expresión. Estos son los llamados delitos contra el honor: la difamación, la calumnia y, en algunos casos, la injuria.

Estos delitos deben desaparecer de los códigos penales de México y la protección del derecho al honor debe quedar consagrado y protegido por medio de la vía civil, como lo han sugerido organismos internacionales promotores y defensores de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

El Artículo 10 la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión estipula que:

la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público.¹

¹ Aprobado en el marco del 108º periodo de sesiones –realizado en octubre de 2000– de

Estas leyes que criminalizan la difamación, la calumnia y la injuria, están consideradas, junto con otros tipos penales que existen en América Latina, como leyes de desacato. Por eso, el Artículo 11 de la misma Declaración señala que:

Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.²

Según la Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la ONU, se debe:

asegurar que no se utilice el derecho penal de mala forma para acabar con la conciencia pública y suprimir el debate de cuestiones de interés general específico.³

LA SITUACIÓN EN MÉXICO⁴

El Código Penal Federal sanciona con seis meses y hasta dos años los delitos de difamación y calumnia. En los estados de Guanajuato y Morelos,

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

² Este principio resulta acorde con las conclusiones de la CIDH sobre la incompatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresadas en un informe realizado en 1995 (ver OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995). Sintéticamente los argumentos fueron: a) las leyes de desacato proporcionan un mayor nivel de protección a los funcionarios públicos que a los ciudadanos privados, en directa contravención con el principio fundamental de un sistema democrático que sujeta al gobierno a controles, como el escrutinio público, para impedir y controlar el abuso de sus poderes coercitivos; y b) las leyes de desacato disuaden las críticas por el temor de las personas a las acciones judiciales o sanciones monetarias.

³ Informe No E/CN.4/1999/64, 29 de enero de 1999, presentado en el marco del 55º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, radicada en la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, en su apartado C. Difamación (24-28).

⁴ *Legislación y jurisprudencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam/.

se establecen las sanciones penales más bajas que existen en México, con hasta un año de prisión para estos tipos penales. En los estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, se establecen sanciones máximas de dos años. Por su parte, en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, estado de México, Michoacán, Nuevo León y Tabasco, los delitos contra el honor se castigan con una sanción máxima de tres años. En tanto que en Baja California Sur, Puebla y Veracruz, con hasta cuatro años.

Hasta febrero de 2004, Chiapas, junto con Oaxaca y Aguascalientes, tenían las sanciones más altas por difamación y calumnias. Chiapas promovió reformas no para despenalizarlas sino para elevar las sanciones hasta a nueve años de cárcel, siendo no sólo la más alta de México sino de todo el hemisferio americano.⁵

En la mayoría de los casos la sanción mínima puede ser de tres días, tres meses o hasta cinco años, como en el caso de Chiapas. Los expertos y los organismos internacionales opinan que con un solo día que se penalice, es suficiente para considerarlo un atentado a la libertad de expresión. Si bien en el Código Federal Penal no está contemplada la injuria, solo la difamación y la calumnia, en muchos estados sigue vigente.

EN AMÉRICA LATINA⁶

Como se ve, ni siquiera Cuba o Venezuela, que han estado en el ojo del huracán por sus leyes represivas a la libertad de expresión, superan las sanciones penales que se han establecido en algunos estados del país.

⁵ El 17 de febrero de 2004, el Poder Legislativo local aprobó una iniciativa –enviada por el Poder Ejecutivo a cargo del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006)–, de reformas y adiciones al Código Penal del Estado en materia de delitos contra el honor, referido a la difamación y calumnia, contenidos en los artículos 164 al 173. Si antes, según los artículos 164 (difamación) y 169 (calumnia), se sancionaba al presunto responsable con “prisión de dos a cinco años y multa hasta de setenta y cinco días de salario”, ahora, con las nuevas reformas, se prevé “prisión de tres a nueve años y multa de cien a mil días de salario”. En el mismo sentido, se hicieron además reformas y adiciones a los artículos 173, 173 BIS, 173 BIS A y 173 BIS B. Entró en vigor el miércoles 26 de mayo de 2004.

⁶ *La libertad de prensa y la Ley, normas legales que afectan al periodismo en las Américas*, Colección Chapultepec, Sociedad Interamericana de Prensa, 1999, 566 pp.

Sólo por mencionar algunos casos; Argentina castiga la calumnia hasta con tres años de cárcel; Brasil sanciona hasta con 18 meses la difamación, con tres años la calumnia y hasta con un año la injuria; Colombia hasta con cuatro años la calumnia y con tres años la injuria; Cuba con tres años la difamación, dos años la calumnia y un año la injuria; Ecuador con dos años la injuria; El Salvador con tres años la difamación y la injuria y con dos la calumnia. Asimismo, Guatemala con uno la injuria, con dos la calumnia y con cinco la difamación; Honduras con seis años la calumnia y cinco la injuria; Panamá con dos años la calumnia, y año y medio la injuria; Paraguay castiga la calumnia con dos años; República Dominicana la difamación con seis meses y la injuria con dos meses; Uruguay con tres años la difamación, y año y medio la injuria; y, Venezuela con año y medio la difamación, y dos años y medio la calumnia.

Como podemos observar, no hay una norma homogénea para determinar qué tipos penales deben estar comprendidos dentro de los llamados delitos contra el honor, y mucho menos un acuerdo general para determinar el tiempo de la sanción penal. En lo único que existe un regla común es en la definición y la manipulación judicial para utilizar éstos contra la libertad de prensa y de expresión.

La vía civil es camino compatible con los estándares democráticos internacionales, pero no basta, tampoco, cualquier tipo de responsabilidad civil. Hoy en día, todos los estados de la República y el Distrito Federal cuentan con medidas de protección al honor, a la vida privada y a la propia imagen a través del código civil.⁷

En la mayor parte de los casos se ha retomado la figura del daño moral [...] en los restantes se ha optado por la figura de la reparación moral. La diferencia estriba en que el daño moral es una figura que expresamente busca proteger el derecho a la vida privada, al honor y a la propia imagen y la reparación moral no fue creada para este propósito, pero lo hace, en buena medida, por analogía y mayoría de razón.

Como un primer paso, a instancias del Grupo de Trabajo para la Atención y Seguimientos de agravios contra periodistas y Medios de comunicación

⁷ “El delito de informar”, Ernesto Villanueva, *El Universal*, 20 de febrero de 2006.

de la Cámara de Diputados, el pasado 18 de abril se aprobaron las reformas al Código Penal Federal, para derogar de ese marco legislativo los delitos de difamación y calumnia. Sin embargo, para ser ley vigente, la iniciativa tiene que ser aprobada también por la Cámara de Senadores; es importante indicar que desde esa misma fecha, en la que le fue turnada, ha estado congelada en sus archivos.

2. LEY DE DOCUMENTACIÓN, ARCHIVOS PÚBLICOS, ADMINISTRATIVOS E HISTÓRICOS

En 28 de las 32 entidades del país se ha legislado ya en materia de acceso a la información pública. En algunos casos con mayor apego a los estándares internacionales y en otros alejados de esas normas. No obstante, expertos como la doctora Patricia Galeana,⁸ exdirectora del Archivo General de la Nación (AGN), han insistido en que primero debió legislarse en materia de archivos públicos, históricos y administrativos. Galeana considera que mantener los archivos públicos en orden, es decir, tener un instrumento jurídico que delimite a los ciudadanos los procesos de canalización de archivos, clasificación y exposición, contribuye a garantizar el acceso a la información gubernamental. Los archivos son fuentes de información y de conocimientos inagotables, necesarios para el desarrollo de la sociedad, apunta esta autora.⁹

En nuestro país, señala Galeana, existe una legislación dispersa sobre los centros de documentación y archivos. Primero a nivel federal, según decreto presidencial de 1981, el Archivo General de la Nación, órgano descentralizado de la SEGOB, es el organismo asesor del ejecutivo federal en materia de archivos, sin embargo, nada se mencionó sobre el acceso a la información que éste contiene.¹⁰

[...] Veinticinco estados cuentan con un marco jurídico en materia de archivos obsoleta; catorce de ellos hacen referencia a un sistema

⁸ Historiadora de la Universidad Nacional Autónoma de México y Coordinadora del Área de Archivos Públicos de la Asociación Libertad de Información-México, A. C.

⁹ “El derecho a la información, los archivos públicos y democracia”, conferencia de Patricia Galeana, presentada en Chiapas, 29 de junio de 2004.

¹⁰ *Idem.*

estatal de archivos que debe estar coordinado por uno nacional, que hasta la fecha no ha funcionado por falta de soporte jurídico. Once estados cuentan con una ley orgánica o general y nueve tienen sus correspondientes reglamentos. También hay municipios que cuentan con legislación al respecto, aún en estados que carecen de ella.¹¹

Por ejemplo, en Chiapas existe una Ley del Sistema Estatal de Archivos, que data del 20 de octubre de 1993, que hace depender al archivo estatal de la Secretaría de Gobierno, por lo que, al igual que en muchos estados, es necesario que se revise, derogue o reforme para crear una nueva Ley de Documentación, Archivos Públicos, Administrativos e Históricos.

Es urgente la creación de un mecanismo jurídico que regule tanto la generación de la documentación pública como los archivos públicos, administrativos e históricos. Pero no sólo eso, sino que garantice el acceso a ellos a todos los historiadores, investigadores y al público en general.

Actualmente existe un total descontrol y poca regulación sobre los libros, carpetas y demás archivos electrónicos, los cuales se pierden en el marasmo y hacen difícil conservar la memoria histórica de la administración pública. Es necesario evitar la sustracción de archivos y documentos generados con recursos del erario, lo que dificulta la reconstrucción de una historia o acción administrativa.

Los juristas de la UNAM, Patricia Galeana y Ernesto Villanueva, han planteado propuestas en la materia que deberían tomarse en cuenta.¹²

3. LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL DEL ESTADO

El 12 de junio del 2003 inició una nueva etapa en la historia del país, al hacerse pleno y efectivo el derecho de los ciudadanos a estar informados respecto de los asuntos públicos por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

¹¹ *Ibidem.*

¹² Ernesto Villanueva. "Propuestas para una Ley de Archivos Públicos", en Patricia Galeana, (comp.). *Derecho a la información y archivos públicos*, Ediciones de Libertad de Información-México, A. C., México, noviembre de 2005, p. 71.

Como expuse antes, en México existen 28 de 32 leyes locales en materia de acceso a la información pública, además de la Ley Federal. Chiapas, Oaxaca, Tabasco e Hidalgo, son los únicos estados en los que sus gobernantes —poder ejecutivo, legislativo y judicial—, se han mostrado reacios a ser transparentes.

Si bien es necesario el impulso de la sociedad civil para que esas cuatro entidades restantes tengan un marco jurídico que garantice a los gobernados el acceso a la información pública en poder de los gobernantes, en las que ya se tiene un instrumento es urgente que se analice y discuta para cumplir con los lineamientos internacionales de transparencia.

Si bien existen leyes con un alto grado de compromiso con los estándares democráticos, como las de Chihuahua, Campeche, el Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Baja California, en la mayoría continúan vigentes criterios y candados que restringen el derecho de acceso a la información pública, como en los casos de Tamaulipas, San Luís Potosí, Tlaxcala, Aguascalientes, Veracruz, y Puebla. En estos últimos se está muy lejos de cumplir con los indicadores legales.¹³

El hecho de tener un marco jurídico no genera la transparencia por decreto, eso lo deberían entender los gobernantes y los gobernados. La transparencia se logra en la medida en que ésta se hace efectiva, se aplica y la cumplen cabalmente los sujetos obligados.

En estados como Chiapas, la administración del gobernador Pablo Salazar ha desdeñado este instrumento jurídico con el argumento de que ya existe transparencia y rendición de cuentas, pues lo han avalado firmas nacionales e internacionales de transparencia, por ello “no hace falta que exista”. La misma Red Global de Defensores de la Libertad de Información dictaminó el 28 de septiembre de 2002 que: “el derecho a la información sólo puede ser ejercido efectivamente si está reconocido por las leyes y reglamentado de acuerdo a los estándares internacionales”.¹⁴

¹³ Ernesto Villanueva, Perla Gómez y Carolina Pacheco. “Leyes de acceso a examen, Análisis de las 27 legislaciones vigentes en México”, en *Revista Mexicana de la Comunicación*, número 95. De igual forma se puede consultar el libro de los mismos autores *Derecho de acceso a la información pública en México, indicadores legales*, tomo 1, Ediciones de Libertad de Información-México, A. C., 142 pp., 2a edición.

¹⁴ La Red Global es una organización creada en septiembre del 2002, tras una cumbre mundial de organismos no gubernamentales que promueven y defienden el derecho a acceder a la información pública. Es conocida la *Freedom of Information Advocates Network* (FOIA Network por sus siglas en inglés); *cfr.* www.foiadvocates.net/.

El derecho de acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: [es] una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. En efecto, la toma colectiva y cotidiana de decisiones se basa primariamente sobre la información con que se cuenta.¹⁵

Como explica Villanueva, en Chiapas el gobierno actual confunde la funcionalidad que en un estado democrático tiene la Ley de Acceso a la Información Pública, pues no es sólo un instrumento que permite transparentar la gestión del gobierno y la rendición de cuentas, sino que ofrece a los gobernados instrumentos para la toma de decisiones personales.

4. EL SECRETO PROFESIONAL

El artículo 10 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, —eje central de la Relatoría sobre el tema, que depende de la CIDH de la OEA—, establece que: “Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

Si bien este instrumento se limita a los “comunicadores sociales”, el concepto va mas allá de esa acepción. Eso fue entendido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que emitió la recomendación general número 07/2004, que fue enviada a todos los *procuradores generales de justicia de los estados, de la República y de justicia militar, a los gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tras constatar como un problema común las violaciones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores*.¹⁶

La CNDH instó a instrumentar medidas administrativas tendientes a evitar que los servidores públicos, en particular los ministerios públicos, obliguen a los periodistas a revelar sus fuentes de información. Y aún más, les propuso legislar sobre la materia, abarcando en ello no sólo

¹⁵ *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 2003, p. XV.

¹⁶ Esta recomendación fue emitida el 3 de agosto de 2004 —firmada por el titular de ese organismo, José Luis Soberanes—, sin embargo, hasta dos años después fue acatada en el ámbito federal. También ha sido acatada en dos entidades federativas, el resto la ha ignorado.

el secreto profesional de los periodistas, sino otras profesiones como las de los sacerdotes y abogados.

El 27 de abril del 2005, en el Senado, los legisladores fueron más allá y le dieron mayor claridad, para evitar malas interpretaciones, contemplando otras profesiones, como la de los médicos. Los senadores aprobaron un decreto que reformó el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, relativo al derecho a la reserva de información y secreto profesional.

Esa iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados, y apenas el 18 de abril pasado fue aprobada, a instancia del Grupo de Trabajo para la Atención y Seguimiento a Agravios a Periodistas y Medios de Comunicación. La iniciativa es aplicable al ámbito federal, por ende las 32 legislaturas locales deberán adecuar sus leyes en la materia, pues es en los niveles estatales donde son más recurrentes este tipo de acciones contra los medios y los periodistas.

Pese a los ordenamientos establecidos por los organismos internacionales que protegen los derechos de los periodistas, hasta ahora, en los marcos jurídicos locales, el hecho de que un ministerio público o fiscal cite a declarar a un periodista e intente obligarlo para que revele su fuente —y con ello pueda continuar con sus investigaciones para combatir algún supuesto delito— es legal; sin embargo, desde el punto de vista del oficio periodístico no es ético colaborar con ello.

El estado de Morelos, fue la primera entidad en legislar sobre la materia, aun antes de la recomendación hecha por la CNDH. Para las labores del periodista, el respeto del secreto profesional está garantizado a nivel Constitucional. El 11 de agosto del 2003, los diputados aprobaron la siguiente adición al artículo segundo de la Constitución Política del Estado:

Artículo 2º...

En el Estado de Morelos se reconoce como una extensión de la libertad de pensamiento, el derecho de todo individuo para poder acceder a la información pública sin más restricción que las que establezca la intimidad y el interés público de acuerdo con la ley de la materia, *así como el secreto profesional, particularmente el que deriva de la difusión de los hechos y de las ideas a través de los medios masivos de comunicación.*

Ha habido otros intentos, más regresivos que progresistas, como el caso de Chiapas, donde el gobernador Pablo Salazar propuso una reforma al artículo 195 del Código Penal de Procedimientos Penales del estado, para adicionarle:

Artículo 195...

Los integrantes de los medios de comunicación impresos o electrónicos, no serán obligados a declarar con el propósito de que revelen sus fuentes de información, *sin embargo si tuvieran conocimiento de la comisión de algún hecho que se presuma delictivo, deberán dar aviso de ello a la autoridad competente.*

Delante del titular de la CNDH, José Luis Soberanes, Salazar autoelogió su propuesta al calificarla como “de vanguardia” y como “la primera en el país”.¹⁷ La propuesta del gobernador de legislar en materia del secreto profesional del periodista, no es ni de vanguardia ni la primera del país.

No es la primera porque ya antes, en agosto de 2003, los diputados locales del estado de Morelos habían legislado al respecto. No es de vanguardia porque en la misma entidad legislaron elevándola a rango constitucional y sin condicionamientos, como sí lo hizo Salazar.

Un mes y cinco días después de que se presentó, en la Cámara de Diputados se aprobó la legislación en el ámbito federal. La de Chiapas, que sigue siendo una propuesta y nada más, está atorada en el Congreso del Estado y se ha quedado, por mucho, a la zaga.

La propuesta del gobernador es contradictoria porque, por una parte, pretende dar garantías al secreto profesional de los periodistas y, por otra, pretende que éstos actúen como espías, al señalar que “si tuvieran conocimiento de la comisión de algún hecho que se presuma delictivo, deberán dar aviso de ello a la autoridad competente”. El objetivo del periodista es informar a la sociedad, no coadyuvar en labores policíacas.

Por el desarrollo democrático de la sociedad, se debe evitar que propuestas como la del gobernador Salazar prosperen, y se deben impulsar

¹⁷ “Anuncia Pablo Salazar iniciativa de nuevo Código Penal para Chiapas”, Boletín No 0998 del 09 de marzo de 2006 y “Entrega gobernador PSM al Congreso iniciativa de nuevo Código Penal para Chiapas”, en el Boletín núm. 1020 del 10 de marzo de 2006; pueden consultarse en la web de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado: www.cocoso.chiapas.gob.mx.

propuestas como la planteada en la Cámara de Diputados, para que sean clonadas en las legislaturas locales y, si es preciso, mejorarlas.

El 27 de abril pasado, en su penúltima sesión ordinaria, el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobó la Ley del Secreto Profesional del Periodista. La propuesta, hecha por el diputado Carlos Reyes Gámiz, fue avalada por unanimidad y dispone que, en caso de ser citado a declarar en un procedimiento judicial, civil o penal, el periodista podrá invocar su derecho al secreto profesional y negarse a identificar sus fuentes, así como excusar las respuestas que pudieran revelar la identidad de las mismas. Se subraya que el derecho al secreto profesional incluye las notas, documentos y soportes que pudieran manifestar la identidad de la fuente.

5. LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LOS MEDIOS PÚBLICOS

La democratización de los medios públicos, medios en poder del gobierno, gubernamentales u oficiales, es otra agenda pendiente en materia de medios, sociedad y gobierno. Contrario a otros asuntos pendientes por legislar, esta es una agenda impuesta desde abajo; es decir, no existen lineamientos internacionales, claros y precisos, dictados por organismo, ni jurisprudencia en la materia; es una propuesta de la sociedad civil que cada vez se impone más desde la raíz.

A los medios en poder del gobierno les llamaremos medios públicos, porque son permissionadas por el Estado mexicano en favor de entidades públicas; valga esta aclaración para diferenciarlos de los medios privados, aquéllos que son concesionados a particulares.

En México, en cada entidad federativa, es común la existencia de una red de radiodifusoras y televisoras en poder de los gobiernos locales. Son medios de comunicación que se sostienen con recursos del erario. Es decir, cada año existe una partida del presupuesto público para su funcionamiento.

Un monitoreo al azar, durante un día cualquiera, en cualquier estado del país, bastará para darse cuenta que éstos son instrumentos de propaganda política, de promoción y difusión de la obra pública y de la imagen del gobernador en turno. No son medios al servicio de la sociedad sino del gobierno.

Es difícil y casi imposible ver que en ellos se refleje la pluralidad política y social de una entidad. Las voces divergentes con el gobierno en turno, del partido político que sea, jamás tendrán cabida en ese medio de comunicación. Incluso, estos medios son manipulados como instrumentos de linchamiento político y mediático contra actores y sectores que intentan disentir de las políticas oficiales.

Estos medios, por lo general, son creados por decreto del gobierno del estado. Su estructura orgánica, jurídica, técnica y administrativa, excluye la participación ciudadana y de la sociedad civil, en general. En esos sistemas locales de radio y televisión pública prevalece la unirrepresentación del ejecutivo estatal.

Tal como operan son un flagrante atentado a la libertad de expresión, de información y de opinión de los gobernados. Ese estatus, vigente en cada entidad federativa, debería ser preocupante pues es una violación cotidiana a la más importante de las garantías individuales.

Tras el triunfo de un partido político distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en julio de 2000, no más de una decena de organismos no gubernamentales vieron “la posibilidad de un cambio con el nacimiento de un régimen nuevo”, por lo que hicieron pública, y le entregaron al equipo del entonces candidato electo Vicente Fox, una “Propuesta ciudadana por un cambio en pro de los medios públicos”.¹⁸

En ella propusieron once puntos a tomar en cuenta, para contribuir al cambio democrático y en la construcción de verdaderos medios públicos al servicio de la sociedad; el primero de todos fue:

Reformar la naturaleza jurídica de los decretos y normas de creación de los medios financiados con recursos federales, de tal suerte que se termine con la unirrepresentación del Poder Ejecutivo Federal en todos los procesos de toma de decisiones.

En Chiapas la propuesta no vino de la sociedad civil; como candidato, en campaña, Pablo Salazar hizo una referencia al respecto y propuso:¹⁹

¹⁸ En la *Revista Mexicana de la Comunicación*, número 65, septiembre-octubre de 2000, pp. 34-35.

¹⁹ “Gobernar es informar”, documento presentado en el marco del III Congreso de Comunicación Educativa, celebrado en la Universidad Autónoma de Chiapas, 14 de abril de 2000.

- Convertir a las estaciones de radio y televisión estatales en verdaderos difusores culturales, para evitar que continúen como híbridos de medios comerciales en lo económico y oficialistas en lo político.
- Impulsar la creación de una Comisión Estatal de Comunicación y Cultura para la observancia de las políticas estatales de comunicación.
- Presentar cada año, de manera pormenorizada, el gasto público en medios de comunicación.
- Crear un Consejo Plural de Comunicación Social, con estatuto de organismo público, personalidad jurídica, independiente y consultivo, integrado por representantes de organismos públicos, sociales, privados, culturales, profesionales y de la sociedad civil, con atribuciones para evaluar y opinar respecto de los contenidos de los medios de comunicación, para garantizar la libertad de expresión y el cumplimiento del derecho a la información.

Estas propuestas sin duda iban hacia esa tendencia democrática; lamentablemente, estando ya en el umbral del final de su sexenio esas fueron simplemente un catálogo de buenas intenciones.

Es necesario que los medios públicos en poder del gobierno pasen a ser medios públicos del Estado —entendido este concepto como gobierno, territorio y población—.

En 1993 la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se pronunció sobre el tema para definir el papel de los medios públicos, ponderando la importancia que tienen éstos en la educación, la ciencia y la cultura; y pugnó por:

[...] apoyar y promover acciones comprensivas enfocadas al rol y a las funciones de los medios públicos, y al hacerlo, tomar en cuenta a las organizaciones profesionales nacionales e internacionales dedicadas al tema y a las comisiones nacionales de la propia UNESCO.²⁰

Bajo el auspicio principal de la UNESCO y la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, se ha debatido sobre el papel de estos medios de comunicación. El debate se ha dado en el marco del

²⁰ Resolución adoptada en la vigésima octava reunión plenaria de la Conferencia General, 13 de noviembre de 1993.

Primer Congreso Internacional de *Democracia y Medios Públicos*, celebrado del 21 al 23 de septiembre de 2004 en la Ciudad de México; y después, en el Segundo Congreso Internacional *Los Medios Públicos de Cara a la Democracia*, durante los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2005.

6. LEY DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LA PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE PRENSA, RADIO Y TELEVISIÓN

¿Conoce usted cuáles son los criterios del gobierno de su entidad para saber a qué medio impreso o electrónico privado debe pagarle por inserciones de publicidad y propaganda institucional? Seguramente no, porque en la mayoría de los gobiernos locales éstos no existen y éste suele utilizarse como un instrumento de premio o castigo hacia los medios de comunicación.

En materia de la asignación de publicidad gubernamental, existen amplios márgenes de discrecionalidad que permiten al gobernador en turno hacer uso arbitrario de los recursos públicos que año con año se le otorgan. A nivel local no existen lineamientos sobre publicidad oficial; por ende, se adolece de medidas para generar equidad en los procesos de la relación publicitaria entre el Estado y los medios de información.

Sobre esa discrecionalidad la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha puesto énfasis; por ello, en el Artículo 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión se establece:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial [...] con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

En su informe anual de 2003,²¹ la Relatoría incluyó un capítulo sobre este punto y concluyó que esta situación, tan común en muchos países del hemisferio, prueba el carácter generalizado de las violaciones indirectas a la libertad de expresión:

Estas posibles violaciones indirectas son promovidas por la falta de disposiciones legales que ofrezcan recursos adecuados frente a la asignación discriminatoria de publicidad oficial, pues este vacío legal da lugar a un poder discrecional excesivo por parte de las autoridades que adoptan las decisiones en la materia.

Por ello, la Relatoría ha exhortado y recomendado a los Estados miembros de la OEA que adopten leyes que impidan prácticas discriminatorias en la asignación de publicidad oficial, así como mecanismos para hacerlas efectivas, las que, a su vez, deben aterrizar en las entidades federativas o provincias. La Relatoria indicó:

Es imperativo que exista un marco jurídico que establezca directrices claras para la distribución de la publicidad oficial a fin de que se siga una administración justa de los fondos destinados a la publicidad. A fin de garantizar la libertad de expresión en el futuro, los Estados deben dejar de lado las leyes insuficientemente precisas y evitar el otorgamiento de facultades discrecionales inaceptables a sus funcionarios. El establecimiento de un mecanismo de supervisión de las decisiones sería fundamental para dar legitimidad a las asignaciones discrecionales que realizan los funcionarios.

El establecimiento de criterios claros, equitativos y transparentes de asignación de publicidad y propaganda institucional, desembocará en medios autónomos e independientes, lo que, a su vez, se reflejará en información veraz, imparcial y objetiva para los lectores, televidentes o radioescuchas.

²¹ Informe Anual 2003 de la Relatoría Especial para la Libertad de expresión CIDH-OEA. –CapítuloV– Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión, Asignación discriminatoria de la publicidad oficial.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Estos son los seis puntos de la agenda pendiente a legislar en materia de medios, sociedad y gobierno. Se menciona a estos tres sectores porque son éstos a quienes atañe debatir y discutir, no a uno en particular.