



# Distorsión:

el discurso

contra la realidad



# Distorsión:

el discurso  
contra la realidad

ARTICLE19





JUSTITIA

UN VIOLADOR NO SE DE GOBERNAR

VV  
E  
R  
A  
D  
D





ARTICLE 19 agradece a todas y todos los periodistas, a la Red Rompe el Miedo, a las mujeres y los hombres que nos han permitido aprender y trabajar en conjunto para que en este país se respeten los derechos a la libertad de expresión y de información. También agradecemos a las organizaciones aliadas por hacer de la nuestra, una voz más fuerte.

Agradecemos a las siguientes fundaciones privadas, representaciones diplomáticas en México y las agencias de desarrollo por el generoso apoyo y patrocinio para el desarrollo del trabajo de la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19. La información y opiniones aquí vertidas no reflejan los criterios o visiones institucionales de:

Angelica Foundation  
Avina Americas / INDELA  
Center for Research Libraries  
Embajada de Irlanda en México  
Embajada de Canadá en México  
Embajada del Reino de los Países Bajos en México  
Ford Foundation  
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (Friedrich Naumann Stiftung)  
Google News Initiative  
IFEX  
Internews  
John D. and Catherine T. MacArthur Foundation  
Justice For Journalists  
National Endowment For Democracy (NED)  
Open Society Foundations  
Overbrook Foundation  
Pan American Development Foundation (PADF)  
Unión Europea  
United States Agency for International Development (USAID)  
William and Flora Hewlett Foundation

CIUDAD DE MÉXICO, A 23 DE MARZO DE 2021 —La presente obra se respalda con una licencia de Creative Commons Atribución— Licenciamiento Recíproco 2.5 México. La reproducción de este material está permitida y alentada a través de cualquier medio siempre que se respete el crédito de los actores y la organización.

ARTICLE 19 promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. La violencia en México posee particularidades insoslayables, de acuerdo con la identidad de género de las víctimas, por lo que nos responsabilizamos de hacerlas visibles.

## CONTENIDO

EDITORIAL	11
<b>CAPÍTULO 00</b>	
LA DISTORSIÓN	15
<b>CAPÍTULO 01</b>	
LA CONCENTRACIÓN Y CLAUSURA DE LA INFORMACIÓN	51
<b>CAPÍTULO 02</b>	
LA DESIGUALDAD INFORMATIVA EN LA PANDEMIA	85
<b>CAPÍTULO 03</b>	
EL PERMISO PARA AGREDIR A LA PRENSA	125
<b>CAPÍTULO 04</b>	
LA VOCACIÓN POR CENSURAR INTERNET	163
<b>CAPÍTULO 05</b>	
EL DESMANTELAMIENTO DE LA PROTECCIÓN DE DERECHOS	189
<b>CAPÍTULO 06</b>	
LA DISCULPA POR EL PASADO Y LA NEGACIÓN DEL PRESENTE	217
AGENDA MÍNIMA 3.0 EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN	243
NOTA METODOLÓGICA	267
FINANCIAMIENTO	275



La realidad es implacable. En México, la realidad social, política y económica es, incluso, cruenta. En 2018, tuvo lugar un hecho histórico. Mediante el ejercicio del derecho al voto, la ciudadanía optó por un cambio radical en la manera de hacer política y en el proyecto de país que queremos. Fue un “¡no!” pacífico, digno, contundente y hasta festivo al pacto de silencio e impunidad. Fue un rechazo a la corrupción como forma de gobernar y a la opacidad como escenario acostumbrado del quehacer institucional. Ese día se configuró un mandato que, en su discurso, prometió acabar con la desigualdad y la exclusión, las violencias estructurales que padecemos desde hace siglos.

Para lograr lo anterior, los derechos de libertad de expresión y acceso a la información se erigían, y lo siguen haciendo hoy día, como derechos instrumentales, básicos y primordiales. En el ámbito personal, la libertad de expresión es clave para el desarrollo, la dignidad y la realización de cada individuo. Las personas pueden comprender su entorno y el mundo al intercambiar ideas e información con otras y otros en plena libertad. En cuanto a las identidades colectivas, permite reafirmarlas y poner en el espacio cívico las necesidades y demandas históricas de los grupos sociales, particularmente los vulnerados por todo tipo de violencias. Las personas, individual y colectivamente, se sienten más seguras y respetadas si pueden decir lo que piensan. En el ámbito gubernamental, la libertad de expresión garantiza la rendición de cuentas, al permitir que la ciudadanía debata y plantee libremente a las autoridades sus preocupaciones, incluidas la protección y promoción de otros derechos humanos. También permite realizar un escrutinio popular sobre la cosa pública.

En el presente informe sobre 2020, *Distorsión: el discurso contra la realidad*, la situación que describimos no es mejor que la de 2019. En el año de la pandemia, la degradación del debate público y los mecanismos de censura se mantienen y agudizan. La emergencia sanitaria mundial desnudó nuestras desiguales y excluyentes sociedades. Los anclajes autoritarios se reactivaron y tomaron formas más sutiles, pero no por ello menos dañinas para el espacio democrático. Las crisis de salud, económica y psicosocial en marcha tendrá impactos diferenciados y avasalladores debido a la discriminación estructural prolijada por un sistema político y socioeconómico injusto. Este panorama de violencia estructural a nivel mundial no ha sido enfrentado debidamente ni tiene visos de que así sea.

En este informe damos cuenta de cómo se mantienen las preocupantes tendencias evidenciadas en 2019. Los derechos de libertad de expresión e información fueron vulnerados de diversas formas, condicionando así el ejercicio de otros derechos humanos. Durante la pandemia —pero como responsabilidad directa del quehacer gubernamental a distintos niveles—, en el segundo año de la actual administración se consolidaron el miedo, la opacidad, la impunidad y la negación de la atrocidad. La desinformación, proveniente de diversas fuentes (incluso gubernamentales), abonó a una polarización que intoxica el debate público. Este año también vimos cómo el virus SARS-CoV-2 mostró la cara más dolorosa de la precariedad laboral, la falta de garantías institucionales del derecho a la salud, la ausencia de información pertinente para comunidades y pueblos indígenas, y el recrudecimiento de la violencia doméstica contra las mujeres.

Es aquí donde opera la distorsión. Con la deformación de la realidad a través del discurso. Una realidad escurridiza, cruda y dura, que pretende someterse a los contornos de una retórica que la tergiversa y manipula. A lo largo de este informe veremos cómo los dichos de quienes encabezan un gobierno que promete una gran transformación de la vida pública son la estrategia para no aceptar, corregir y encauzar un proceder que garantice y proteja de manera plena y robusta la libertad de expresión y el derecho a la información. En este sentido, la obsesión por la disputa en el terreno narrativo tiene consecuencias severas sobre tales derechos.

Es así que revisamos la tergiversación de un ejercicio plausible, como las conferencias de prensa matutinas del presidente, convertida ya en un arma de gobierno. Con el tiempo, la “mañanera” se ha alejado de ser un verdadero espacio informativo, de transparencia y rendición de cuentas, para convertirse en uno donde se concentra y posiciona la agenda del Ejecutivo a cualquier costo, incluso sacrificando la verdad sobre el desempeño gubernamental. Prácticamente, se persigue que en la arena pública la única voz que se escuche sea la del primer mandatario, y la información que contrasta y desestima sus dichos es negada mediante artilugios legales.

Al lado de esta nueva forma de comunicar, de concentración y clausura de la información, se mantienen resabios de ese autoritarismo al que se dijo “¡no más!” en 2018, por ejemplo, la asignación opaca de publicidad

oficial como censura sutil y los cuestionables acuerdos para condonar tiempos fiscales a las empresas de radio y televisión. O la omisión e inacción del Estado, que perpetúa la impunidad en los crímenes contra periodistas y permite, junto con el discurso estigmatizante, la violencia contra la prensa.

Esta última persiste de forma ascendente y vertiginosa. Con 692 agresiones contra periodistas, una cada 13 horas, es difícil creer que estamos en la circunstancia óptima para el ejercicio de la libertad de prensa. Por ello, la caracterización negativa que el presidente y algunos integrantes de su gabinete hacen de la prensa tiene un peligroso efecto en cascada, que se reproduce y recrudece a nivel local a manera de hostigamiento, amenazas y uso ilegítimo del poder público en contra de las y los periodistas. En este contexto, el año pasado asesinaron a seis periodistas debido a su profesión, que en total suman 17 en el presente sexenio.

Por otra parte, la pandemia agudizó la desigualdad que lastima al país. En lo que respecta a la información, el Estado fue excluyente y por necesidad ésta se convirtió en algo escaso, de unos cuantos. La brecha digital y la falta de información asequible y culturalmente adecuada para poblaciones en situación de vulnerabilidad evidencian la política de exclusión del gobierno para enfrentar una de las peores crisis. Y, de nuevo, las y los periodistas se enfrentaron a otra cara de la violencia, una más cruda y poco visible: la precariedad laboral y el riesgo de informar sin tener seguridad social.

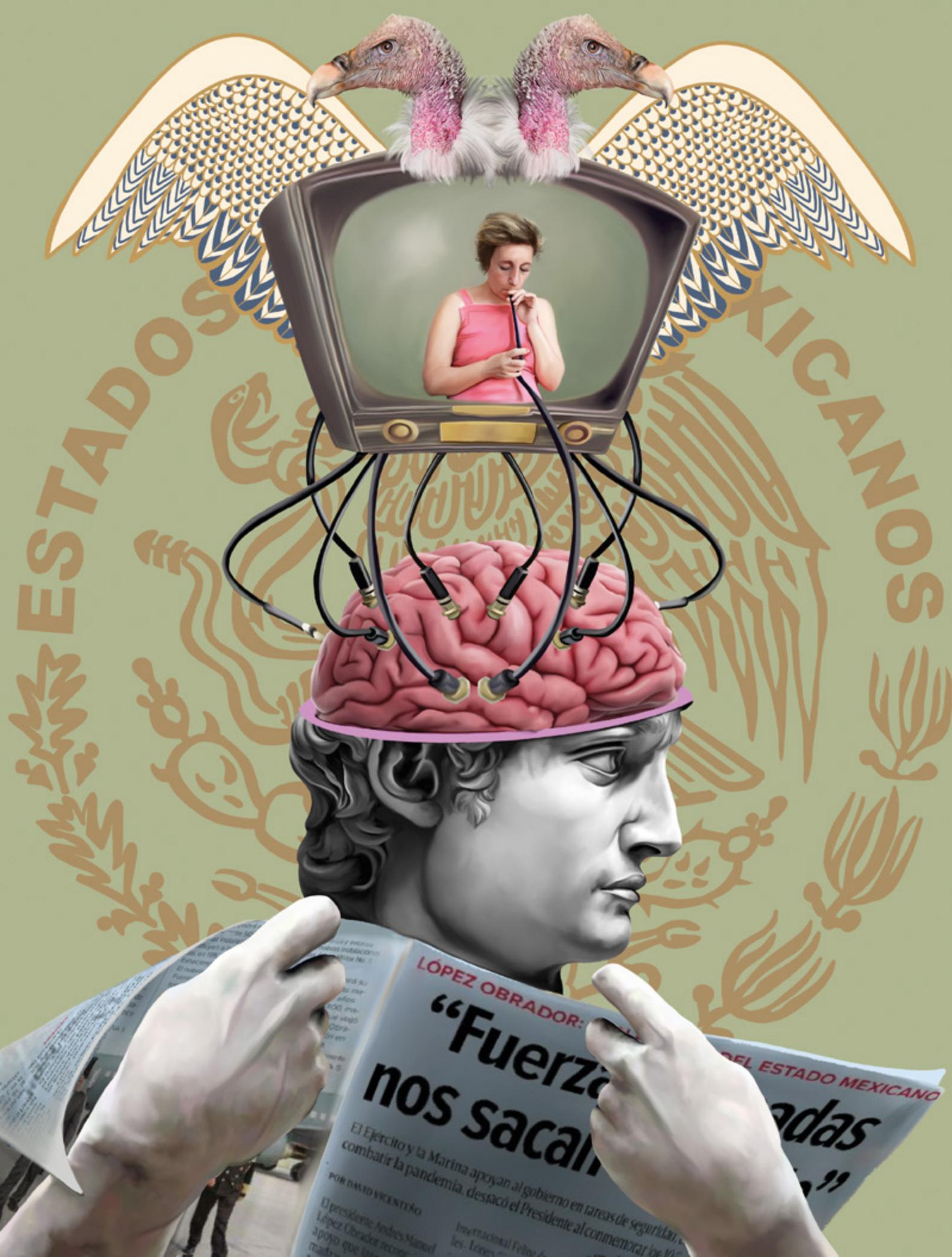
En torno a otras políticas, el Legislativo generó un peligroso patrón de iniciativas que pretenden imponer restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos humanos en el ámbito digital, pese al discurso que apunta a que la censura se acabó. No obstante, y respecto a los intentos de controlar internet, encontramos que el espacio digital ha potenciado el derecho a la libertad de expresión, de asociación y de participación pública de las mujeres, tanto en lo individual como de sus colectivos, y de las organizaciones feministas. Vemos con preocupación la descalificación de las protestas del feminismo como preámbulo y justificación de la represión policial.

A pesar de que la retórica oficial enfatiza que los derechos humanos están garantizados, el último año se caracterizó por el desmantelamiento, estancamiento o franca cooptación de instituciones protectoras de estos derechos. Es evidente que la realidad contrasta con las declaraciones triunfalistas de que “ya no se violan derechos humanos”, cuando el hecho es que siguen ocurriendo violaciones graves, con su secuela de consecuencias nocivas para el acceso a la verdad, la justicia y la reparación. El gobierno federal se ha dedicado a acotar la reparación del daño a las víctimas de tales violaciones al aspecto simbólico. De nueva cuenta, la justicia a medias, selectiva y reducida a meros símbolos.

Hoy, la situación de la libertad de expresión y el derecho a la información no es mejor que ayer. El discurso oficial es un espejo que distorsiona la realidad, al mando de

una narrativa de aversión al disenso. En tanto el Estado continúe haciendo a un lado la deuda que tiene con la sociedad de garantizar plenamente sus derechos —esa que impulsó el cambio—, la censura y la represión seguirán siendo una amenaza que no sólo proviene de las prácticas del pasado, sino del presente.

ARTICLE 19  
Oficina para México y Centroamérica



capítulo

00

# LA DISTORSIÓN



# La distorsión

La comunicación siempre ha sido una herramienta política importante en términos de la disputa y el mantenimiento del poder. En esta pugna, la novedad con el actual gobierno federal es la centralidad de una nueva narrativa, que se contrapone a la lacerante realidad de impunidad, desigualdad, corrupción, opacidad y censura.

Es imposible cambiar en dos años un país cuyo deterioro de la vida pública data de hace 50 años. Es indiscutible que la pandemia y la crisis económica que la acompaña son dos realidades imprevistas y difíciles de enfrentar. El COVID-19 trastocó todos los ámbitos de la vida humana y sus consecuencias negativas son, todavía hoy, inconmensurables. Pero la estrategia para llevar adelante el cambio (en el primer año del régimen) y enfrentar la crisis sanitaria y su impacto (en el segundo año) puede ayudar a vislumbrar el carácter de un gobierno. De entrada, se hizo evidente que este cambio radica en un nuevo manejo de los viejos anclajes autoritarios, que en materia de libertad de expresión son muchos y muy variados.

La democracia electoral formal mostró su insuficiencia para resolver los grandes y graves problemas que nos aquejan como sociedad. Sin duda era necesario ordenar y volver equitativa la disputa por el poder haciendo efectivo el derecho al voto, después de décadas de un partido hegemónico. Pero la lección aprendida en los últimos años es que la democracia sin sustancia, sin derechos, puede ser un mecanismo para legitimar proyectos políticos que operan en detrimento de la dignidad humana. Por eso, es necesario dotarla de principios e instituciones sólidas. Para ello, no basta la buena voluntad de un solo hombre. Es necesario construir una agenda común que incluya los derechos humanos de manera transversal y que garantice el reconocimiento y la escucha de todas las voces, particularmente las históricamente marginadas y oprimidas. Pero esas voces, hoy en día, siguen encontrando barreras infranqueables políticas, culturales, sociales y económicas para hacerse escuchar.

En el actual contexto, con un gobierno que recibió de las urnas una legitimidad sin precedentes, se tiene una oportunidad histórica para revertir los agravios sociales que se materializan en la exclusión, la desigualdad, la impunidad y la corrupción. El apoyo mayoritario a un jefe de Estado ayudaría a lograr la fortaleza que todo gobierno precisa para emprender grandes cambios pero, después de dos años de gobierno, la pregunta es: ¿esos cambios van en dirección de la plena vigencia de los derechos humanos? ¿Es, más bien, la construcción de una nueva hegemonía política? ¿Hay coincidencia entre la realidad que se busca transformar y el discurso que gira en torno a una idea de cambio?

En 2019, más que en ningún otro momento, la información fue el objeto de la guerra política, el trofeo de la disputa. En nuestro informe de 2019, *Disonancia: voces en disputa*, describimos cómo las tácticas para controlarla desde los polos o las élites se reflejaron en el incremento de las agresiones contra periodistas: en el discurso que estigmatiza, en las posiciones atrincheradas de las redes sociales, en la discriminación de los más vulnerables mediante la desinformación o en las conferencias matinales que se erigieron en el espacio para dominar la agenda pública y fijar los términos del debate.

En la evaluación del primer año de gobierno, valoramos como “lo bueno” el reconocimiento oficial de las víctimas de la violencia de Estado. También encomiamos la insistencia en descalificar, y no naturalizar, la corrupción y la desigualdad. Pero advertimos que tal reconocimiento llevaría a la presente administración a un punto de no retorno. Dijimos enfáticamente que admitir la existencia de la desigualdad, así como de la sistematicidad y generalización de la violencia que vive México, implicaba el deber de impulsar políticas públicas, no solamente cosméticas, para garantizar la igualdad, el acceso a la justicia, la verdad, la reparación integral y la no repetición.

Como veremos adelante, en el segundo año no hubo cambios sustanciales: los avances en la justicia se dieron en casos acotados, se mantuvo la reparación del daño a las víctimas en gestos simbólicos, sin acompañarlos de otras medidas igual de importantes, y la desigualdad —agudizada por la pandemia— no tiene visos de revertirse.

Como “lo malo”, advertimos que en su intento por controlar y delimitar la narrativa de la agenda nacional, el presidente Andrés Manuel López Obrador estaba haciendo de su palabra un instrumento y un arma de gobierno. Las conferencias matutinas se configuraban como el sello distintivo de su gobierno, situación que se confirmó en 2020.

Señalamos, en dichas conferencias, tendencias en el discurso presidencial que se mantuvieron y profundizaron durante 2020, las cuales se entrelazan. Por un lado, la neutralización de la crítica al convertir en adversarios a quienes cuestionen mínimamente su gestión y, por otro, la estigmatización de la prensa en un país que ya resulta el más letal para las y los periodistas. Como evidenciamos en este informe, el discurso descalificatorio de las y los periodistas se percibe como una señal de permisividad (efecto cascada) para agredir a la prensa por parte de otros actores públicos de todos los niveles. Pero, además, tratar de anular al mensajero y centrar el debate en personas o medios es una manera eficaz de desviar la atención de temas complicados para la presente administración.

Ya señalamos que en 2019 el espacio digital y las redes sociales acompañaban al gobierno de López Obrador para colocarse en el epicentro de la política mexicana, y que viejas prácticas, como el uso de cuentas automatizadas en Twitter o una articulación coordinada y sostenida para favorecer la imagen del gobierno y reducir el alcance de las voces críticas, desembocaban en discursos violentos que fijaban fronteras entre bandos. En 2020, a partir del trabajo conjunto con *Signa\_Lab* y *Aristegui Noticias*, confirmamos la dinámica de creación de cuentas falsas para atacar y denostar a las voces críticas desde y por directivos de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex).

Precisamente, ya puntualizábamos como “lo feo” el ambiente de violencia contra la prensa. Ésta mantiene hasta hoy su ascenso constante de los últimos 13 años. Con las conductas de anulación y ataque a las voces críticas desde el funcionariado público, será imposible revertir

un doloroso patrón que se refleja, otra vez, en el deplorable resultado que consignamos año con año y parece no cambiar: 2020 ha sido el año más violento contra la prensa del que tengamos registro. También llamamos la atención sobre la impunidad rampante en los delitos contra los medios. Recordamos —como caso excepcional— que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) lograba llevar a buen puerto una investigación exhaustiva de los probables autores materiales de crímenes en agravio de la periodista y activista Lydia Cacho. Recientemente, uno de los perpetradores intelectuales, el exgobernador de Puebla, Mario Marín, fue detenido y sujeto a proceso en prisión preventiva. El caso, lejos de cerrarse, mantiene asignaturas pendientes, como capturar y procesar a otros autores intelectuales y garantizar las condiciones para el regreso de Lydia Cacho después de un año y ocho meses de desplazamiento forzado fuera del país.

En términos generales, manifestamos que “lo feo” es que este gobierno cuenta con todas las herramientas legales e institucionales, así como con el apoyo del pueblo y, aun así —en lo que respecta a la justicia, la verdad y la reparación para miles de víctimas del pasado y del presente— parecía haber optado por quedarse a la mitad del camino, en una justicia a medias, en cambiar de a poco y para unos cuantos. Esta tendencia se mantuvo durante 2020.

Como veremos a lo largo de los diversos capítulos, pocas cosas cambiaron para bien en materia de libertad de expresión. La desinformación desde el gobierno, teniendo como correlato la concentración y clausura de la información pública, se acentuó. Internet se encuentra bajo asedio con recurrentes iniciativas legislativas que busquen su control y censura. La violencia contra la prensa se mantiene al alza. Las instituciones encargadas de la protección de los derechos fundamentales no se reconstruyen, sino que están estancadas o, de plano, son desmanteladas. Las desigualdades sociopolíticas y económicas —manifestadas en la falta de acceso a la información y la brecha digital que aquejan a comunidades y pueblos indígenas, o en la precariedad laboral que enfrentan las y los periodistas— se agudizaron en el contexto de pandemia. La negación de las violaciones graves a los derechos humanos se instaló en el discurso oficial, reconociéndolas apenas entre balbuceos y en acotados casos.



El presidente Andrés Manuel López Obrador conversa con Jesús Ramírez Cuevas, coordinador general de Comunicación Social de la Presidencia, durante la conferencia de prensa matutina el 26 de febrero de 2021. Foto: Agencia Cuartoscuro.

De esta forma, se utiliza la distorsión como mecanismo para alterar la percepción de las realidades al deformarlas mediante el discurso. En ese sentido, repasaremos los principales hallazgos en cada una de las tendencias que afectan seriamente la libertad de expresión en México.

## “Yo tengo otros datos” vs. el control de la información

Durante 2020, confirmamos que el ejercicio de las conferencias de prensa matutinas de López Obrador configuró un ejercicio medular de la estrategia gubernamental. Como el año pasado, AMLO centralizó en su figura la comunicación de la administración que encabeza. Desde la tribuna de las “mañaneras” el presidente pontifica, juzga, moraliza, estigmatiza, informa y... desinforma.

Nuestro análisis del primer año de gobierno se enfocó en la concentración de información y el posicionamiento de agenda que la conferencia matutina significaba. También se abordó la estigmatización que se hacía de

cualquier voz crítica desde esa tribuna, en particular de los periodistas, a quienes el presidente calificó abiertamente de adversarios. Ello no cesó en 2020.

Con el análisis de este año, nos percatamos de que, adicionalmente, representa un instrumento preocupante de desinformación. Los “otros datos” que el presidente dice tener —sobre todo, en materia de derechos humanos— parecen no existir en los acervos documentales de las dependencias a su cargo. En el primer capítulo damos cuenta de varios ejercicios de confirmación infructuosos. Cuando el presidente emite una declaración que tiende a desdenar problemas como la violencia contra las mujeres o que busca estigmatizar a víctimas de la violencia criminal y de Estado, solicitar evidencia documental que sostenga sus afirmaciones tiene como consecuencia entrar a un laberinto burocrático para obtener esos “otros datos” o para, de plano, corroborar que no existen. A la larga, el farragoso, técnico y complejo camino para obtener información por los canales institucionales es un excelente disuasivo para evitar ejercicios duraderos de verificación frente a los dichos del jefe del Ejecutivo.



Las declaraciones de incompetencia de  
Presidencia pasaron de 0 en 2019 a

329

en 2020, en respuesta a solicitudes de  
acceso a información en 2020.

Fuente: INAI

La tendencia a responder con una declaración de notoria incompetencia a las solicitudes de acceso a información pública pasó de cero, en 2019, a 389, en 2020, por parte de la Oficina de la Presidencia y la Coordinación General de Comunicación Social. Es interesante observar que, por otro lado, las declaraciones de inexistencia de la información solicitada —tendencia identificada en nuestro informe de 2019— disminuyeron a cero, en 2020. El cambio de argumento jurídico es evidente, pero la consecuencia es la misma: no hay sostén para muchos de los dichos que el presidente formula en sus conferencias matutinas. Esta estrategia para eludir el cumplimiento de su obligación denota que la información, fuera de la voz del Ejecutivo, está clausurada, pero también que el canal de comunicación está concentrado en su figura.

Ello se confirma con el hecho de que durante 2020 se mantuvieron las tres tendencias que venimos denunciando desde ARTICLE 19 en materia de publicidad oficial: la ausencia de criterios claros de asignación de publicidad oficial como mecanismo de censura indirecta, el apiñamiento del gasto en los últimos dos meses del año fiscal (también conocido como “gasto decembrino”) como síntoma de mal manejo de los recursos públicos y la concentración de la publicidad en algunos medios.

El gasto en comunicación social —según cifras preliminares de 2020— disminuyó significativamente, lo cual contrasta, en principio, con el despilfarro del anterior sexenio en el rubro. Sin embargo, durante prácticamente todo el año se subejerció el presupuesto asignado y fue hasta diciembre que se erogó 44.3% de los recursos. Ello resulta inadecuado, si se toma en cuenta que parte de éstos tendrían que haberse destinado a realizar campañas informativas sobre la pandemia durante todo 2020, no sólo al final. En este sentido, llama la atención el dato preliminar de que la Secretaría de Salud únicamente utilizó alrededor de 14 millones de pesos y ocupe el lugar 11 de las instituciones por gasto en comunicación social. Por otro lado, el 54% del total ejercido se repartió entre 10 medios y empresas de comunicación, mientras que otros 387 apenas alcanzaron el 46%, conjuntamente.

Además el presidente decidió unilateralmente, mediante decreto publicado el 23 de abril pasado, disminuir los tiempos fiscales que los concesionarios de radio y televisión deben ceder al gobierno, con la justificación de que ya tiene las conferencias mañaneras para informar. Así, dispuso de este impuesto en especie como si fuera propio del Ejecutivo y no del Estado mexicano, cuando

tales tiempos fiscales podrían ser, al igual que la publicidad oficial, un medio eficaz para brindar información a la población sobre la contingencia sanitaria.

El efecto de medidas como ésta y la reducción del gasto en publicidad oficial sin criterios de asignación es que también se anulan espacios de interlocución de distintas instituciones con la población. Es decir, otra evidencia más de que la comunicación social se concentra en la conferencia matutina, a través de la voz del presidente.

Asimismo, analizamos los problemas que implican que el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) pretenda calificar la veracidad de la información con criterios y metodología poco claros, a través del sitio Infodemia.mx. En efecto, la llamada *infodemia* ha sido un problema público, cuyos efectos nocivos se amplían en el marco de la emergencia sanitaria mundial. Si bien la iniciativa, en principio, parece loable, comporta el peligro de que el Estado se arrogue (en contradicción con los principios internacionales<sup>1</sup>) la facultad de calificar qué información es “cierta” y cuál es “falsa”, lo que, a la par, conlleva el riesgo real de invalidar arbitrariamente contenidos críticos del desempeño gubernamental. Ello despierta serias dudas en un contexto en el cual el jefe del Ejecutivo ataca permanentemente a la prensa.

La cereza del pastel en la pretensión de concentrar y clausurar la información la atestiguamos este año con el amago de desaparecer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y otros organismos autónomos. En particular, el 7 de enero,<sup>2</sup> el presidente señaló que preparará una reforma administrativa para que el INAI y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) pasen a ser parte de secretarías y dependencias del gobierno federal: el primero a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el segundo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

1 Ver CIDH, “Declaración de principios sobre libertad de expresión”, numeral 7, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>

2 “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, AMLO, 7 de enero de 2021, <https://lopezobrador.org.mx/2021/01/07/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-453/> (consulta del 14 de enero de 2021).



A pesar de la necesidad de campañas informativas sobre la pandemia, la Secretaría de Salud ocupa el lugar



de las instituciones públicas por su gasto en comunicación social en 2020.

Fuente: Comsoc, SFP

Para justificarlo, se valió de varias falacias, por ejemplo, lo oneroso del INAI, aunque la realidad es que, según México Evalúa, sólo representa un centavo de cada cien pesos del presupuesto público.<sup>3</sup> También acusó al organismo de ser una entidad que promueve la opacidad, cuando, en los hechos, son las dependencias a cargo del propio presidente y otros sujetos obligados a proporcionar información las que, en primer término, la niegan u ocultan. Lo cierto es que el INAI, como organismo autónomo con facultades para ordenar a las dependencias federales la entrega de información, constituye un contrapeso frente a la opacidad que caracteriza el actual gobierno.

En suma, a lo largo del primer capítulo, identificamos como tendencias la desinformación, concentración y clausura de la información; la continuidad de mecanismos de control mediático a través de la publicidad oficial, los tiempos fiscales o la verificación de la información, y el control del ejercicio del derecho a la información. Estas tendencias tienen repercusiones en la libertad de expresión, el derecho a la información y la pluralidad de mensajes e informaciones disponibles en el espacio cívico, lo cual se profundiza por el vínculo causal que existe entre las tres.

## **“Primero los pobres” vs. brecha digital, falta de información para comunidades indígenas y precariedad laboral de periodistas**

La frase insignia del movimiento encabezado por López Obrador enfrenta importantes retos para materializarse. La pandemia de COVID-19 y la crisis económica aparejada, ambas sin precedentes, amenazan por completo el proyecto político del actual gobierno. No será fácil la recuperación económica. Menos fácil será evitar la caída de ingresos y, por lo tanto, que millones de personas caigan por debajo de la línea de la pobreza.

El desafío está en garantizar, más allá del discurso, una acción coherente y articulada que mitigue los riesgos

3 Cerrillo, Shelma, “Solo 1 de cada 100 pesos del gasto público se va en organismos autónomos. El INAI, entre los más baratos”, *Cuestione*, 14 de enero de 2021, <https://cuestione.com/nacional/organismos-autonomos-gasto-publico-inai-entre-mas-baratos/>

reales para los derechos económicos y sociales de amplios sectores de la población.

En los ámbitos analizados en este informe, damos cuenta de factores estructurales que entrañan la violación de derechos sociales íntimamente vinculados con el derecho a la información. Primero, observamos cómo la brecha digital, que en México aqueja al 55% de la población mexicana que se encuentra en el estrato económico “bajo” y 53% de la población rural, está lejos de revertirse. La propuesta de política pública planteada, al parecer, se quedará corta para garantizar el derecho constitucional de acceso a internet para todas y todos. Así se mantienen dos Méxicos: uno conectado y otro que no lo está.

De hecho, el nombre del programa CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos es, en los hechos, una aspiración con la cual se ha bautizado una estrategia opaca, poco clara y mal diseñada, que prácticamente repetirá fórmulas de la Estrategia Digital Nacional del expresidente Enrique Peña Nieto. Lo que parecía en 2019 una prometedora política de conectividad, en 2020 se diluyó con la desaparición de la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la SCT, encabezada por Salma Jalife, quien había comenzado a darle a la propuesta del nuevo gobierno la necesaria prioridad, guía, coherencia y lógica. La falta de internet para personas y comunidades históricamente marginadas constituye, además de la violación estructural de un derecho humano, la permanencia de un factor que perpetúa la exclusión y la desigualdad. Ello se profundiza con la imperiosa necesidad, nacida de la emergencia sanitaria, de garantizar el acceso a internet a más hogares para el desarrollo de actividades educativas y laborales, que ahora dependen más de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Posteriormente, daremos cuenta de cómo la pandemia puso al desnudo las carencias institucionales para garantizar información asequible, pertinente y culturalmente adecuada a las poblaciones indígenas del país. Al igual que la brecha digital, la falta de políticas de transparencia proactiva que permitan llevar información necesaria para un robusto ejercicio de los derechos a la salud y a la educación, nos permite llegar a la dolorosa conclusión de que, pese al discurso, los pueblos y comunidades indígenas no son reconocidas en los hechos como sujetos de derecho. Por el contrario, las múltiples irregularidades documentadas durante el proceso de consulta del llamado Tren Maya dan cuenta de la persistencia de una política paternalista y clientelar.



55%

de la población de estrato económico "bajo" y

53%

de la población rural no tiene acceso a internet.



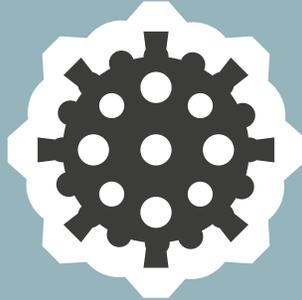
Un vendedor de diarios y revistas acomoda sus productos para la venta en la Ciudad de México, el 21 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

Por último, observamos un factor de violencia estructural en contra de la prensa, de por sí asediada por múltiples actores públicos y privados para acallarla: la precariedad laboral. Casi cien periodistas murieron de COVID-19 hasta el momento de escribir estas líneas. Ello da cuenta de la falta de medidas mínimas para garantizar los derechos laborales y de seguridad social que enfrentan miles de comunicadores en este país. Si la violencia material, que derivó en 692 agresiones contra la prensa, es motivo de suma preocupación en México, las carencias laborales revelan una circunstancia profunda que contribuye a un mayor estado de vulnerabilidad de los y las periodistas. En ello, convergen las responsabilidades de Estado y de los dueños de los medios de comunicación.

## “La libertad de expresión está garantizada” vs. el año más violento en agravio de las y los periodistas

La frase puede ser tramposa. López Obrador se queja de manera recurrente de que es el presidente más “atacado” por la prensa para, después, magnánimo, decir que no va a censurar ni a perseguir a nadie.<sup>4</sup> Efectivamente, existen múltiples discursos críticos contra el gobierno federal en los medios convencionales. Pero esto es sano y necesario en una democracia, no puede considerarse una concesión graciosa ni, mucho menos, puede ser materia de reproche por parte de las altas autoridades del país.

4 Morales, Alberto y Pedro Villa y Caña, “Pese a insultos, AMLO garantiza libertad de expresión”, *El Universal*, 17 de febrero de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/pese-insultos-amlo-garantiza-libertad-de-expresion>



99

periodistas han fallecido en México  
por COVID-19 (de marzo de 2020 a  
febrero de 2021)



Periodistas protestaron el 15 de noviembre de 2020 para exigir a las autoridades la localización del fotoperiodista Carlos Zatarín, quien labora en el periódico *El Noroeste*. El joven fue secuestrado por un comando armado en el municipio de Mazatlán. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Tal vez, el presidente no mande acallar periodistas de manera directa, pero los fustiga y estigmatiza, pasando por alto dos aspectos particulares: el ser un funcionario público sujeto a escrutinio y crítica públicos, naturalmente intensos por el cargo que ocupa, y la situación tan apremiante de violencia que padece la prensa. Es en este contexto donde los atentados contra los medios aumentaron un 13.63% respecto a 2019, arrojando un registro de 692 ataques en 2020. Una agresión contra la prensa cada 13 horas.

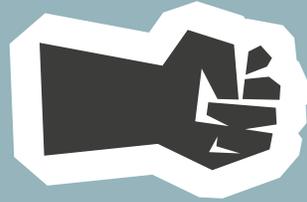
Desde el Estado, la violencia comienza con un discurso oficial de dos caras: una que le dice a la población general que todo está bien y otra que ataca y justifica atacar a la prensa. Este discurso oficial estigmatizante comenzó a gestarse en 2018, con la elección de López Obrador, y se consolidó durante 2019.<sup>5</sup> En 2020, esta estrategia ya no es exclusiva del presidente, sino que diversas perso-

nas servidoras públicas y particulares la usan como una herramienta para amenazar y silenciar las voces disidentes. Ello también se ha convertido en una manera de desviar la atención del mensaje crítico y centrar la discusión en la persona o medio que funge como mensajero.

Tenemos, como ejemplo claro, el caso del diario *Reforma*, que el 11 de septiembre de 2020 fue calificado por el presidente como un “pasquín inmundo” por publicar en su primera plana el presunto desfalco al erario del municipio de Macuspana, en cuyo ayuntamiento labora su cuñada Concepción Falcón Montejó como primera síndica de Hacienda.<sup>6</sup> Al adjetivar de esa manera al diario, la discusión y la atención pública se centraron en *Reforma* y la descalificación de López Obrador, no en el asunto consignado en su nota de ese día.

5 ARTICLE 19, *Disonancia: voces en disputa*, México, ARTICLE 19, 26 de mayo de 2020, [https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/05/Book-ARTICLE-2020-V04\\_PRENSA\\_V07.pdf](https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/05/Book-ARTICLE-2020-V04_PRENSA_V07.pdf)

6 “*Reforma* ‘pasquín inmundo’: AMLO por nota de presuntos desvíos de su cuñada”, *Zeta*, 11 de septiembre de 2020, <https://zetatijuana.com/2020/09/reforma-pasquin-inmundo-amlo-por-nota-de-presuntos-desvios-de-su-cunada-video/>



Violencia contra la prensa en 2020:

62

agresiones,

13.62%

más que en 2019.



Integrantes del Sindicato de Trabajadores de Notimex se manifestaron afuera de la Secretaría del Trabajo el 28 de octubre de 2020. Colocaron una ofrenda dedicada a los periodistas asesinados y a los derechos laborales en el gremio. Foto: Agencia Cuartoscuro.



**49.5%**

de las agresiones contra la prensa  
fueron cometidas por agentes del  
Estado.

Esto se conecta con el hecho de que 49.5% de las agresiones contra periodistas fueron perpetradas por agentes del Estado (personas funcionarias públicas, fuerzas de seguridad civil y fuerzas armadas). Es decir, un incremento de 29.4% en este tipo de ataques respecto a 2019. Una de las razones principales de este aumento es que el discurso estigmatizante del presidente se configura en un “efecto cascada” derivado de un implícito “permiso para agredir”. Ello se desprende de la tipología de la violencia documentada. Las agresiones más comunes contra la prensa cometidas por personas funcionarias públicas fueron el uso ilegítimo del poder público, con 28.72% (principalmente hostigamientos judiciales y estigmatizaciones contra la prensa; intimidaciones y hostigamientos, con 23.94%, y bloqueos o alteraciones de contenido, con 21.28%.

Otra cara de la violencia perpetrada por las autoridades es la de las agresiones que provienen, específicamente, de las fuerzas de seguridad civiles, que constituyen 144 de un total de 343 cometidas por autoridades (41.98%), lo cual confirma la naturaleza profundamente represiva de las policías en México. Esta situación se evidenció aún más con las reprobables agresiones cometidas contra manifestantes y periodistas en Quintana Roo durante la protesta feminista #JusticiaparaAlexis, en la que los policías golpearon a cuatro periodistas e hirieron a tres más con armas de fuego. A la fecha, no se han impuesto sanciones penales ni administrativas contra esos elementos ni contra la cadena de mando que detonó el uso de la fuerza ilegal, arbitrario y desproporcionado el 7 de noviembre pasado en el municipio de Benito Juárez.

Pero ése no fue un hecho aislado. El 38.3% de las agresiones cometidas en la entidad son responsabilidad directa de las fuerzas de seguridad, lo que se explica por otra de las causas —además de la estigmatización y el hostigamiento desde el poder público— que abonan al permanente incremento de la violencia contra personas periodistas: la impunidad.

En el rubro de la violencia de Estado contra la prensa, llama la atención el aumento exponencial de los actos categorizados por ARTICLE 19 como “uso ilegítimo del poder público”. En particular, los actos de hostigamiento administrativo y judicial registrados pasaron de 11, durante 2019, a 33, en 2020. Es decir, se triplicó la utilización del aparato de poder para amedrentar o acallar voces críticas.

Los funcionarios del estado de Puebla, prohijados por el propio discurso y actitud del gobernador Miguel Barbosa, son quienes encabezan la lista de perpetradores de este tipo de agresiones, con 16 demandas contra periodistas y medios de comunicación. Un caso sumamente atípico y preocupante es el del portal E-Consulta, que durante 2020 recibió siete demandas civiles de funcionarios estatales por daño moral. La realidad contrasta con la respuesta oficial brindada a nuestro informe *C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA*, en la que el gobierno poblano manifiesta que respeta “irrestrictamente la libertad de expresión” y que la tendencia ascendente de agresiones en la entidad es “mentira”. Una vez más, el discurso choca de frente con los hechos: Puebla es ya el segundo estado con más agresiones contra la prensa a nivel nacional. De ellas, el 65% provienen de funcionarios públicos del gobierno estatal.

Un caso paradigmático es el de Notimex. Han pasado diez meses desde que dimos a conocer<sup>7</sup> que directivas de esta agencia ordenan a sus empleados el uso de cuentas de Twitter para agredir a periodistas, pero las autoridades a cargo de investigar estos hechos han actuado con inexplicable y obsequiosa lentitud. La respuesta del presidente sigue siendo ambivalente y la SFP mantiene estancadas las pesquisas. Mientras tanto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) consideró estas agresiones como un “conflicto laboral”, enviando nuestra queja a la Sexta Visitaduría, encargada, precisamente, de los casos de derechos laborales. La degradación de la agencia se ha agudizado con la huelga, que está lejos de resolverse por falta de voluntad de las autoridades de Notimex.

Tres factores se entrelazan en este caso: 1) Las violaciones a la libertad de expresión mediante campañas de estigmatización llevadas a cabo con cuentas falsas de Twitter y articuladas desde la dirección de la agencia. 2) La corrupción que supone el desvío de recursos

7 ARTICLE 19, “Directiva de Notimex ataca periodistas y organiza campañas de desprestigio en redes sociales”, México, ARTICLE 19, 12 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/directiva-de-notimex-ataca-periodistas-y-organiza-campanas-de-desprestigio-en-redes-sociales/>; ARTICLE 19, “La ‘guerra está en Twitter’: evidencia confirma tácticas de la dirección de Notimex para atacar periodistas”, México, ARTICLE 19, 18 de junio de 2020, <https://articulo19.org/la-guerra-esta-en-twitter-evidencia-confirma-tacticas-de-la-direccion-de-notimex-para-atacar-periodistas/>



Protestas del 8 de marzo de 2020 en la Ciudad de México. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

públicos para agredir. 3) La impunidad, debida a la inacción de las instancias encargadas de investigar y esclarecer los hechos, y, en su caso, sancionarlos. Y, de nuevo, la realidad desmiente al discurso. En voz del presidente, se ha repetido hasta el cansancio que ya no hay violaciones a los derechos humanos y que no se permitirá la corrupción ni la impunidad. Notimex es la prueba palmaria de que lo dicho en la palestra por López Obrador no se corresponde con los hechos de su gobierno.

Al igual que 2019, el 2020 fue un año de toma de espacios públicos por las mujeres mexicanas, quienes, hartas de la violencia sistémica que viven día con día, salieron a las calles para reclamar los derechos que el sistema patriarcal violento, de plano, les niega. Así, en la cobertura de las movilizaciones feministas, periodistas mujeres fueron agredidas tanto por los cuerpos policiales como por particulares, resaltando aún más el doble riesgo de ser mujer y ser periodista en México.

También es importante recalcar que 191 de las 692 agresiones contra la prensa documentadas, es decir, 27.6%, son de carácter digital. Resaltan los seis ataques informáticos para inhabilitar las suscripciones al portal de

*Animal Político*, así como los cometidos contra los medios de comunicación sinaloenses *Noroeste*, *Revista Espejo*, *Reacción Informativa*, *Riodoce* y *Línea Directa*, los cuales vieron sus sitios web desbordados por miles de peticiones de servicio (ataque DDOS) que limitaron el acceso a sus páginas. Ante este tipo de ataques digitales, las autoridades muestran total inoperancia e incapacidad para prevenirlos o, en su caso, identificar y sancionar a los responsables.

Con un total de 113 agresiones, el 16.3% de los ataques contra la prensa en 2020 fueron con motivo de la cobertura de la situación causada por el COVID-19. Éstos se concentraron, sobre todo, en los primeros meses de la pandemia, de marzo a junio, con 77.8% de tales agresiones durante ese lapso. Esto confirma, como lo explicamos en el informe especial *C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA*, que la llegada de la enfermedad a México implicó también un intento de censura en contra de quienes buscaban ejercer su derecho a informar sobre la situación real del manejo de la emergencia sanitaria y de la crisis económica que desataría en el país.



27.6%

de las agresiones contra la prensa  
en 2020 son de carácter digital.

Fuente: ARTICLE 19



16.3%

de las agresiones contra la prensa  
en 2020 fueron motivadas por la  
cobertura de la pandemia de  
COVID-19.

Tabla 0.1 Periodistas asesinados en 2020, en posible relación con su trabajo

NOMBRE	FECHA DE ASESINATO	ENTIDAD	MEDIO
María Elena Ferral	30 de marzo	Veracruz	Diario de Xalapa/Quinto Poder
Jorge Miguel Armenta Ramos	16 de mayo	Sonora	Medios Obson
Pablo Morrugaes Parraguirre	2 de agosto	Guerrero	PM Noticias
Julio Valdivia	9 de septiembre	Veracruz	El Mundo de Córdoba
Israel Vázquez Rangel	9 de noviembre	Guanajuato	El Salmantino
Jaime Daniel Castaño Zacarías	9 de diciembre	Zacatecas	prensalibremx.com

Fuente: Article 19

No podemos pasar por alto que cada vez es más evidente la insuficiencia de analizar la violencia contra la prensa por tipo de agresor, como si fueran actores completamente independientes entre sí. Las acciones más violentas contra la prensa, sobre todo en Veracruz o Oaxaca, tienen como principales perpetradores a “particulares”, “desconocidos” o integrantes del “crimen organizado”. Pero no debemos perder de vista que existe una multiplicidad de relaciones de contubernio y omisiones estatales que entrañan esquemas de criminalidad más complejos. De hecho, en lo que va del siglo XXI, Veracruz aparece como la entidad más letal para la prensa, con 30 asesinatos contra personas periodistas, ocurridos a los ojos de sucesivas administraciones que dolosamente son omisas y, en no pocos casos, cómplices o perpetradoras directas.

En 2020, registramos que seis periodistas fueron asesinados por motivos posiblemente vinculados con su labor: María Elena Ferral, Julio Valdivia, Pablo Morrugaes, Jorge Armenta, Israel Vázquez y Jaime Daniel Castaño. Todos con precedentes de algún tipo, incluso amenazas previas en cuatro casos. Y tres de ellos ultimados hallándose al amparo de alguna medida de protección del Estado.<sup>8</sup> Así, se llega a la lamentable cifra de 17 periodistas asesinados en lo que va de la administración actual. No olvidemos sus nombres. Son historias de dolor y temor para sus familias y para un gremio que ve cómo el silencio cunde de la manera más atroz posible. Son un sombrío recordatorio de un Estado ineficaz para tutelar los derechos humanos y sumamente diligente para violentarlos.

<sup>8</sup> María Elena Ferral, al cuidado de la Comisión Estatal de Atención y Protección a Periodistas (Veracruz), y Pablo Morrugaes y Jorge Miguel Armenta, acogidos al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (federal).

## “No vamos a censurar” vs. regulación de internet

La irrupción de internet metió en serios problemas a una clase política acostumbrada a pactar con grandes consorcios mediáticos, a ocultar información, a perpetrar o a permitir la violencia contra las y los periodistas, que hoy se encuentra desatada. Por ello, se libra una nueva batalla ante la pretensión del Estado de regular internet, en sus muy distintos ámbitos. Cercar y cerrar ese ámbito de libertades es hoy empeño de diversos regímenes políticos a lo largo y ancho del planeta. México no es la excepción.

Las TIC han ayudado a potenciar la forma en que las personas se comunican, informan y organizan, lo cual supone evidentes beneficios para la democracia. Internet se ha posicionado, sobre todo en el contexto de la pandemia, como el espacio cívico de referencia para la participación política, en el que se fiscaliza la actuación del Estado, se demandan cambios sociales estructurales y se apela a la solidaridad para enfrentar, conjuntamente, los retos de la crisis sanitaria.

En internet, hoy en día, el Estado carece de poder para frenar las movilizaciones sociales que se llevan a cabo en el espacio virtual. Ante esta realidad, cualquier régimen con vocación autoritaria se ve frustrado al no poder controlar la expresión digital de su ciudadanía y, por ello, desplegará diversas acciones para intentar distorsionar la manera en que las personas viven y experimentan internet.

Como se describe en el segundo capítulo, la brecha digital es una violación estructural de derechos fundamentales que condiciona el ejercicio pleno de otros, como la libertad de expresión, el acceso a la información, la

participación pública y la asociación. Lo que se revisa en el capítulo cuarto es la vocación autoritaria que hay detrás de los intentos para sobreregular diversos aspectos de internet a fin de menguar su potencial democratizador y evitar que la narrativa y el desempeño oficiales se sujeten a escrutinio y crítica sociales.

En 2020, observamos cómo, desde el populismo punitivo, los congresos pretenden resolver un problema de violencia estructural y de desigualdad de género mediante la tipificación de un delito (con la llamada ley Olimpia) que solamente atiende una de las 13 formas identificadas de violencia digital contra las mujeres. El producto final son reformas que no modifican las condiciones estructurales que habilitan tal violencia. Además, las víctimas quedan sujetas a intentar exigir justicia por una sola conducta en un sistema de procuración e impartición de justicia que sufre deterioro estructural y saturación, lo cual tiende a derivar en procesos desgastantes y revictimizantes, cargados de dinámicas de impunidad y corrupción. Por si fuera poco, la ambigüedad en la redacción y las facultades que se confieren a autoridades administrativas para remover contenidos generan un efecto nocivo para el ejercicio de la libertad de expresión en internet.

A la par, desfilaron una serie de iniciativas legislativas mal hechas y poco pensadas, las cuales brillan por sus deficiencias técnicas y por el impacto corrosivo que pueden llegar a tener en el acceso y uso de internet, así como sobre el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito digital. El colmo fue la reciente iniciativa del senador Ricardo Monreal para regular las redes sociales. Con el pretexto de la supuesta censura privada ejercida por las empresas propietarias de las redes, el senador intenta imponer la censura de Estado. Hasta el momento de la redacción del presente informe, su propuesta continúa en discusión.

Dicha iniciativa fue el corolario de los intentos censores desde el poder Legislativo, ya que existen antecedentes de un verdadero patrón para tratar de controlar la red de redes. Durante 2020, identificamos 15 iniciativas que fueron presentadas formalmente ante los congresos federal o locales y, de éstas, ocho fueron aprobadas y publicadas. Todas, con serias deficiencias técnicas que evidencian desconocimiento del funcionamiento de internet, pero que tienen como resultado inmediato la pretensión de controlarlo, a través de diversas modalidades de regulación: generación de nuevos tipos penales, reglamentación de intermediarios y de medios de

comunicación en línea o intervención en los mercados digitales.

Sin duda, la más preocupante fue la reforma aprobada a la Ley Federal de Derechos de Autor, que incorporó el mecanismo de “notificación y retirada” para remover contenidos supuestamente violatorios de derechos autorales. Dicho mecanismo, importado de la legislación estadounidense, ha sido fuente de abusos contra portales informativos mexicanos que publican contenidos de interés público.

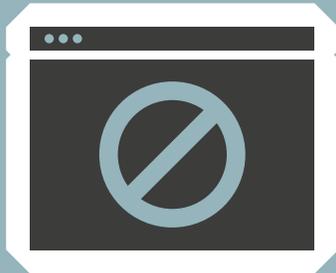
En el resto de las iniciativas, abundaron pretextos como la falta de contenidos nacionales en las plataformas de *streaming*, la protección de la privacidad, los derechos de autor, la ciberseguridad o la desinformación. La intención de legislar estas materias en el marco de internet quedaba siempre en entredicho ante lo desproporcionado de las medidas propuestas para remediar las problemáticas, traducidas en censura y control de contenidos, con facultades omnímodas del Estado para aplicarlas. Su proliferación se ha querido justificar muchas veces con declaraciones oficiales que desinforman a la población al presentar estas iniciativas como panacea de los problemas que nos aquejan, pero que esconden su verdadera motivación: la voluntad de controlar los flujos informativos en línea.

Otro aspecto de 2020 fueron las protestas feministas que llenaron las calles y las redes sociales en diversos estados del país.<sup>9</sup> Movidas por la exigencia de justicia frente a la violencia en contra de las mujeres, las mujeres se manifestaron ante los casos de feminicidios, hostigamiento, abusos y agresiones sexuales en todo el territorio nacional.<sup>10</sup> En este escenario, las TIC ayudaron a robustecer la comunicación, la información y el conocimiento mutuo de las protestas en diversas entidades federativas.

Con ello, se confirmó que internet se ha convertido en un espacio donde se ejerce la expresión, la opinión, la reunión y la asociación de colectivos e individuos que

9 López, Emilia. “El recorrido de la lucha feminista en México durante el 2020”, *El Financiero*, 30 de diciembre de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-recorrido-de-la-lucha-feminista-en-mexico-durante-el-2020-no-publicar>

10 Reza, Abraham, “En enero de 2020, cada día 10 mujeres fueron asesinadas”, *Milenio*, 26 de febrero de 2019, <https://www.milenio.com/policia/en-enero-de-2020-cada-dia-10-mujeres-fueron-asesinadas>



En 2020, se presentaron

15

iniciativas que restringen la libertad de  
expresión en internet ante los  
congresos federal o locales,

8

fueron aprobadas y publicadas.



El 4 de junio de 2020, una manifestación de cerca de 200 personas salió del Parque Rojo rumbo al centro de Guadalajara, Jalisco, exigiendo justicia para Giovanni López. La Red Rompe el Miedo, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD) y el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS) rechazaron las agresiones contra la prensa y manifestantes a manos de las fuerzas de seguridad en el marco de las protestas #JusticiaParaGiovanni. Foto: Fabyola Rosales Calderón.

plantean un reclamo o llaman a la solidaridad respecto de un problema de un determinado sector poblacional. Las campañas de acción a partir de peticiones en línea, el uso de *hashtags* y la organización o difusión de información a través de las redes sociales se han vuelto recurrentes como modalidades de protesta. Han servido como medio para recabar y difundir información en tiempo real sobre las protestas, dando visibilidad a los abusos cometidos por las autoridades.

El potencial de las TIC en estos contextos abona, incluso, a la exigencia de transparencia y rendición de cuentas por parte de las fuerzas policiales cuando cometen abusos durante las protestas, como sucedió durante el desalojo violento de manifestantes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; en Guanajuato, mediante la etiqueta #JusticiaParaEvelyn; en Quintana Roo, con #JusticiaPorAlexis; en Jalisco, con #JusticiaParaGiovanni, o en la misma Ciudad de México, utilizando el *hashtag* #28S.

Sin embargo, la respuesta del Estado ha sido la descalificación y, en diversas entidades de la República, la represión mediante la fuerza. Así, también vimos con

preocupación cómo López Obrador equiparó a violencia los actos de expresión de miles de mujeres. Lo mismo ocurrió con otras prominentes autoridades, como la jefa de Gobierno capitalina, Claudia Sheinbaum, quien emitió declaraciones estigmatizantes y que pusieron en riesgo la integridad física y emocional de las manifestantes; o el secretario de Seguridad Pública de Guanajuato, que legitimó el uso de la fuerza abusivo y desproporcionado contra manifestantes y periodistas en las movilizaciones feministas que tuvieron lugar en León. Actitudes que inmediatamente fueron imitadas por sus simpatizantes en las redes sociales, cuestionando la legitimidad de las movilizaciones y sus causas.

Por último, observamos que las redes sociales siguen siendo un espacio de organización y expresión tanto de mujeres en lo individual como de colectivos y organizaciones feministas para divulgar, crear proyectos, generar apoyo solidario o acompañar casos de violencia de género.

Ahora bien, estas formas de organización en las redes sociales enfrentan grandes y persistentes retos. Por un lado, se incrementan los ataques digitales contra las

mujeres, con la clara intención de callarlas, sacarlas de las redes y amedrentarlas para que no continúen ocupando los espacios de discusión pública. Por otro, las normas comunitarias de plataformas como Facebook pueden obstaculizar la legítima expresión de agrupaciones como Menstruación Digna, la cual vio restringidas fotografías de una toalla sanitaria teñida de rojo usadas para concientizar al público sobre la menstruación. Facebook aduce criterios como “sensacionalismo” o “violencia extrema”, perdiendo de vista que se trata de contenidos de interés público y que incluso discursos que algunos usuarios puedan considerar chocantes o estridentes son materia de protección de la libertad de expresión.

Lo anterior demuestra la urgencia de que las plataformas digitales adopten principios de derechos humanos en su proceder. Asimismo, es imperiosa una mayor transparencia de los mecanismos de moderación de contenidos, qué tipos de contenidos no se consideran procedentes y cuáles son los criterios que se emplean para eliminarlos. También es esencial que ofrezcan un debido proceso a sus usuarias y usuarios, y contar con mecanismos de apelación efectivos. Mientras persistan serias carencias en la moderación de contenidos, más y más Estados encontrarán la justificación perfecta para adoptar legislaciones que intenten regular los contenidos en internet.

## **“La 4T garantiza y protege derechos humanos” vs. el desmantelamiento de instituciones que tutelan los derechos humanos**

En el capítulo quinto abordamos cómo, en un contexto de descalificaciones y creciente polarización, el actual gobierno federal ha emprendido acciones de descrédito, debilitamiento o franco desmantelamiento de instituciones con competencias en materia de derechos humanos, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el INAI y la CNDH.

Quizá la más golpeada ha sido la CEAV. La manera de proceder del gobierno evidencia que se está desmantelando gradualmente, sin importar el desamparo en el cual se sume a miles de víctimas. Un nuevo portazo en

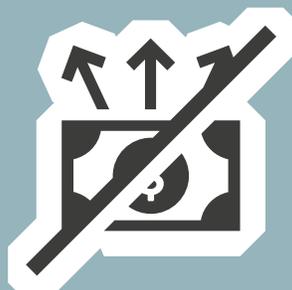
la cara de estas personas a cargo del Estado mexicano, que ha sido incapaz de garantizarles verdad, justicia y reparación. Magda Gómez Pérez, quien fue nombrada titular de la CEAV en diciembre de 2019 por un periodo de cinco años, formalizó su renuncia ante el Senado en junio de 2020, es decir, medio año después de asumir la titularidad. Días antes, la CEAV había señalado de manera contundente, mediante un comunicado de prensa, que el decreto de austeridad para la administración pública federal, del 23 de abril de 2020, implicaba un golpe mortal para la institución, al reducir 75% el gasto corriente de su Comisión Ejecutiva.

Agobiada por multas, juicios, protestas, corte de recursos, rezago y falta de atención, la CEAV se ve incapaz de cumplir con su mandato principal. Asimismo, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) —en el que concurren diversas instituciones de los poderes Legislativo y Judicial, y la CNDH— ha quedado en el papel, ya que ni siquiera se conocen informes públicos sobre cómo ha operado desde su creación, en 2014.

Por si todo lo anterior no fuera suficiente, la CEAV y sus deberes hacia las víctimas también se verán mermadas por la determinación del Congreso de la Unión de desaparecer múltiples fideicomisos del Ejecutivo federal, entre ellos el Fondo de Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI). El pretexto esgrimido desde el propio Ejecutivo y replicado por los legisladores oficialistas fue la corrupción y la opacidad en el manejo de dichos fideicomisos, sin embargo, hasta el día de hoy siguen sin presentar la evidencia de ello. Una vez más, los derechos de las víctimas quedan en entredicho y son letra muerta en un país asolado por la violencia criminal y de Estado.

Otra institución que ha fallado a las víctimas y continúa sin combatir efectivamente la casi total impunidad que existe en México es la Fiscalía General de la República (FGR). Al ser creada y dejar atrás a la entonces Procuraduría General de la República (PGR), despertó grandes expectativas de que contaría con autonomía, cambiaría el enfoque de su trabajo a partir de una persecución estratégica de los delitos, brindaría una mejor atención a las víctimas de delitos y combatiría efectivamente la impunidad. Sin embargo, no se han visto cambios sustantivos que apunten en ese sentido.

El pasado 3 de febrero fue detenido en Acapulco, Guerrero, el exgobernador de Puebla Mario Marín Torres, acusado de ser autor mediato de la tortura contra la



**En 2020,**

el Congreso aprobó la desaparición de los fideicomisos, incluyendo el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y el Fideicomiso para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.



Protesta afuera del Senado de la República tras el anuncio de la eliminación de fideicomisos, 19 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

periodista Lydia Cacho, en 2005. Pero este caso, desafortunadamente, es excepcional. La propia FGR informó que de las 13 560 investigaciones penales que inició por el delito de tortura, entre 2006 y 2019, sólo se consignaron 30 averiguaciones previas, es decir, el 0.22%. El desempeño de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), unidad encargada de investigar los casos de Lydia Cacho y de cientos de periodistas más, forma parte de la misma deuda de justicia y del avance de la llamada “impunidad”. En 2020, la tasa de impunidad en delitos contra la libre expresión se ubicó en 98%.

Es de celebrarse que haya avances en el caso de Lydia Cacho quien, con la representación de ARTICLE 19, ha librado una dura batalla por la justicia durante 15 años. Sin embargo, su vida se encuentra en peligro permanente. De hecho, no puede regresar a México después del allanamiento a su casa y el envenenamiento de sus mascotas, ocurridos en julio de 2019. Por otro lado, las redes político-criminales que torcieron el aparato de justicia en Puebla para detenerla arbitrariamente y torturarla siguen vigentes e intocadas. Dichas redes no na-

cieron específicamente para castigar a Cacho por la publicación de *Los demonios del Edén*, funcionan desde antes y hasta hoy, para traficar sexualmente con niñas, niños y adolescentes, y para lavar dinero proveniente de otras actividades ilícitas.

Por eso, resulta difícil hablar de justicia y reparación integral cuando se trata de sólo una de miles de víctimas que existen en este país. También resulta difícil hablar de resquebrajamiento del pacto de impunidad cuando vemos los pocos avances en los macroprocesos de actos de corrupción (Odebrecht o la Estafa Maestra), los cuales más bien se han prestado a un uso político desde la tribuna presidencial. También, como veremos más adelante, son pocos, y constreñidos a unos cuantos casos, los avances en materia de violaciones graves a derechos humanos. Serias dudas se mantienen sobre la posible desaparición de una “casta de intocables” cuando persiste —al contrario de los dichos oficiales— la impunidad, tanto a nivel institucional como personal, para viejos y nuevos violadores de los derechos humanos y responsables de actos graves de corrupción.



98%

de los crímenes contra periodistas  
permanece impune.

Fuente: Feadle, FGR.



Protesta de familiares de víctimas de la violencia en Chilapa, Guerrero, del Senado de la República hacia Palacio Nacional, tras el anuncio de la eliminación de fideicomisos, 21 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

Las deficiencias estructurales en el funcionamiento de la FGR no han sido remontadas. El actual fiscal general de la República, Alejandro Gertz Manero, está más preocupado por abrogar la actual Ley Orgánica de la FGR y crear un nuevo marco de actuación que por atender la grave crisis de derechos humanos (entre ellos, el de acceso a la justicia) que vive el país. De hecho, nunca ha respetado ni aplicado la ley que quiere eliminar. Hasta el día de hoy, el fiscal ha incumplido con su obligación de elaborar, con participación de la sociedad civil, el Plan de Persecución Penal y de integrar el Consejo Ciudadano. También, contraviniendo la ley, realizó nombramientos opacos y discrecionales de las y los fiscales especializados en materia de anticorrupción y derechos humanos. Además, ha dejado muchas veces en entredicho su autonomía e independencia, como sucedió con el caso del general Salvador Cienfuegos.

Otra institución que no ha gozado el debido fortalecimiento y se encuentra en serio peligro es el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. En contrario a las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para mejorar el Mecanismo, éste se ha visto rebasado por la cantidad de personas incorporadas desde su creación. Su más reciente informe estadístico, publicado en junio de 2020, reporta 1262 personas actualmente beneficiarias.<sup>11</sup> El número de quienes solicitan su amparo cada año se suma al de las personas que no pueden salir del Mecanismo, debido a que el riesgo persiste y a la ausencia de una política de Estado que atienda sus causas estructurales, lo cual mantiene a la institución al borde del colapso. Como resultado de esta situación, en 2020, dos personas<sup>12</sup> periodistas beneficiarias del Mecanismo fueron asesinadas.

Por si fuera poco los recursos que se asignan año con año para medidas de protección son insuficientes. Incluso, desapareció el fideicomiso que concentraba el presupuesto destinado a estas medidas. De forma inexplicable, y a pesar de que los propios funcionarios de la Secretaría de Gobernación (Segob) que coordinan el Mecanismo defendieron la figura del fideicomiso, el Con-

greso de la Unión dio un duro golpe a su operación y funcionamiento eficiente.

A dos años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y ocho de su creación, es posible afirmar que el Mecanismo se encuentra sumamente debilitado y que no hay claridad sobre la apuesta política que implica su existencia. Si bien el actual gobierno, en diversas ocasiones, ha expresado públicamente que existe voluntad para proteger a las y los periodistas, en la realidad sus acciones hablan por sí solas y durante 2020 vimos con preocupación que no existe intención clara de impulsar una estrategia que revierta las condiciones de riesgo a las que se enfrentan los medios en el país, ni del Ejecutivo ni del Legislativo —más allá de personas funcionarias en lo individual—. Es difícil y hasta paradójico que el presidente diga tener entre sus prioridades la protección de la prensa, cuando más bien ha mostrado su virulencia hacia ella.

En el mismo capítulo, revisaremos una de las instituciones más controversiales de los últimos dos años: la CNDH. Históricamente alejada de su tarea de defender, promover y proteger los derechos humanos, la CNDH no ha mostrado signos de verdadero cambio. Por el contrario, se suma a los organismos cuyo desgaste interno y externo los pone en serio de peligro de colapso o, por lo menos, de irrelevancia.

Como dimos cuenta el año pasado, la designación de Rosario Piedra por el Senado como presidenta de la CNDH estuvo marcada por el desaseo. Además de su perfil cercano al Movimiento Regeneración Nacional (Morena), mostró signos poco prometedores en cuestión de independencia y autonomía verdaderas frente al nuevo gobierno.

En 2020, de acuerdo con lo documentado por otras organizaciones de la sociedad civil —como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.—, encontramos que la CNDH ha omitido anunciar oportunamente el inicio de las nuevas investigaciones y ha evadido condenar públicamente violaciones graves de los derechos humanos, así como fijar su postura respecto a la aprobación de leyes regresivas en esta materia.<sup>13</sup> En casos particulares, como el de Notimex, la CNDH ha optado por burocratizar y ralentizar aún más

11 Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “Informe estadístico. Junio 2020”, Gobierno de México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/577700/2020\\_06\\_Informe\\_estadistico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/577700/2020_06_Informe_estadistico.pdf)

12 Jorge Armenta, en Sonora, y Pablo Morrugarés, en Guerrero.

13 “CNDH: Oportunidad perdida”, Centro Prodh, 27 de enero de 2021, <https://centroprodh.org.mx/2021/01/27/cndh-opportunidad-perdida/>



Hasta junio de 2020,

1262

personas son beneficiarias del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Fuente: Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.



En 2020, el Congreso llevó a cabo

50

designaciones para puestos en  
instituciones públicas, sin estándares de  
máxima publicidad y transparencia.

los procesos de investigación de la queja presentada por las víctimas, desvirtuando la naturaleza de las violaciones a los derechos humanos al calificarlos como un “conflicto laboral”, como mencionamos previamente. Así también, se ha desentendido de investigar e informar, con base en sus facultades, sobre violaciones graves a derechos humanos.<sup>14</sup> En el caso de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de la población migrante, la CNDH reaccionó de forma virulenta cuando *Animal Político* reportó su negligencia para investigarlas y pronunciarse a fondo sobre ellas, atacando tanto a este medio como a quienes dentro de la institución aportaron información de sumo interés público.

En consonancia con lo que veremos a profundidad en el sexto capítulo, los derechos de las víctimas, en general, y de los periodistas agredidos por su labor, en particular, siguen sin contar con un entramado institucional que los proteja y garantice con eficacia. Más allá de declaraciones efectistas que señalan el fin de las violaciones a los derechos humanos a cargo del Estado, la realidad que encontramos es una de estancamiento o franco desmantelamiento de las instituciones existentes para tutelarlos.

Además, tenemos que durante 2020, el Congreso de la Unión llevó a cabo 50 designaciones en instituciones como el Banco de México (BM), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el INAI, además de órganos impartidores de justicia en materia electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), administrativa (Tribunal Federal de Justicia Administrativa) y agraria (tribunales agrarios).

La mayoría de estas designaciones han reproducido las prácticas de administraciones pasadas, es decir, tuvieron lugar alejadas de los estándares de máxima publicidad y transparencia, sin mecanismos efectivos de participación, de manera más cercana a la simulación y con nula rendición de cuentas y, sobre todo, con serias dudas sobre la independencia o autonomía de los designa-

dos, al tener cercanía con el partido gobernante o con el titular del Ejecutivo federal, o por haber formado parte de su gabinete.

Poca certidumbre tenemos sobre cómo se piensa llevar a cabo un cambio social profundo sin atender la grave crisis de derechos humanos y mucho menos claridad sobre la manera en que se pretende garantizar la permanencia de ese cambio sin instituciones sólidas, integradas por personas capaces y con herramientas y presupuesto suficientes para enfrentar los retos de la vida pública en México.

## **“Ya no hay torturas, desapariciones y masacres; se respetan los derechos humanos y se castiga al culpable, sea quien sea” vs. persistencia de la atrocidad y su negación**

A dos años de haber ganado la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador afirmó que “nunca se ha reprimido al pueblo, ni hemos permitido masacres, se eliminó la tortura y otras violaciones a los derechos humanos, que eran prácticas habituales en otros gobiernos”.<sup>15</sup> Como veremos en el sexto y último capítulo, en ese lapso, se han notado dos tendencias en la respuesta del Estado a los casos de violaciones graves de los derechos humanos.

La primera consiste en la negación, en instancias como las conferencias mañaneras o el informe presidencial, de la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos como tortura, desapariciones y masacres. Por otro lado, la segunda tendencia, como ya se apuntaba en el informe *Disonancia: voces en disputa*, tiene que ver con la forma en la que se administra la justicia, de manera selectiva y aislada, con acciones simbólicas más que con profundas estrategias y políticas públicas integrales de memoria, verdad y justicia que lleven a la no repetición.

Las declaraciones que niegan las violaciones graves de los derechos humanos pretenden borrar lo que es una realidad a nivel nacional: que siguen ocurriendo, que las cifras de homicidios y feminicidios se siguen incrementando, que las personas siguen siendo desaparecidas y torturadas, que los hallazgos de fosas clandestinas no

<sup>14</sup> Ureste, Manu, y Alberto Pradilla, “Tortura, asesinatos, violaciones: lo que CNDH ha ocultado sobre secuestros a migrantes en 2019 y 2020”, *Animal Político*, 1 de febrero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/02/migrantes-cndh-informe-oculto-secuestros-tortura-asesinato-violaciones/>

<sup>15</sup> Véase el capítulo 6 del presente informe.

disminuyen, sino que se multiplican en todo el país y que poco se está haciendo para generar cambios profundos.

La persistencia de esta negación impacta directamente en la garantía plena del derecho a la información que asiste a las víctimas y a la sociedad. En consecuencia, si no se admite la realidad de estos crímenes y no se garantiza el derecho a la información, es difícil pensar en el acceso a la verdad y a la justicia. Cuando la figura presidencial insiste en la inexistencia de las violaciones de los derechos humanos, no sólo se está desinformando a la sociedad, sino que también se niega la experiencia de las víctimas de masacres, desapariciones, torturas, feminicidios y homicidios. En suma, se viola el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad, al tiempo que se revictimiza a aquellas personas que las han sufrido, al negar sus vivencias.

Por otra parte, en esos mismos dos años, han tenido lugar diversos actos de disculpa pública por casos de violaciones graves de los derechos humanos; se ha informado de acciones simbólicas, como retirar los nombres de represores de espacios públicos; se ha anunciado la apertura de archivos relacionados con estos crímenes y se ha creado una Comisión Presidencial de la Verdad para el caso Ayotzinapa.

No obstante, a pesar de la exigencia de grupos de víctimas, familiares, sobrevivientes y organizaciones de derechos humanos, no se han creado los mecanismos suficientes para garantizar justicia en todos los casos de violaciones graves de los derechos humanos, ya fueran cometidos en el pasado o durante la actual administración. Fue hasta diciembre 2020 que se presentó, dentro del Plan Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, una “estrategia para implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de derechos humanos”. Seguimos pendientes de conocer cómo se cristalizará esa estrategia en acciones concretas.

En este sentido, ARTICLE 19 da cuenta de las contradicciones de un gobierno que se presenta como autoridad garante de los derechos humanos y transformador, a la vez que transparente, pero que no ha tomado las medidas necesarias ni suficientes para ello. Por el contrario, ha hecho uso de estrategias fallidas de administraciones pasadas al profundizar la militarización de la vida pública, lo cual tiene relación directa con el incremento de casos de uso ilegítimo de la

fuerza y de torturas, así como de ejecuciones extrajudiciales y de desapariciones.

En voz de las propias víctimas entrevistadas en nuestro sexto capítulo, hay una voluntad y disponibilidad para llevar a cabo acciones de justicia simbólica con casos emblemáticos del pasado, pero sigue la deuda pendiente en lo que respecta a la memoria, justicia legal y de garantías de no repetición para la gran mayoría de los casos tanto del pasado como de la actualidad.

## **La realidad de la libertad de expresión: persisten dinámicas de censura, violencia, exclusión y opacidad**

La libertad de expresión es un derecho humano que constituye la piedra angular de cualquier democracia. En México, tal como hemos expuesto a lo largo de los años, la censura, directa o indirecta, ha sido condición necesaria para la construcción de un sistema político que mantiene fuertes resabios de autoritarismo. Ya sea mediante la violencia contra la prensa, la asignación discrecional de la publicidad oficial, la negativa a dar información pública o el ocultamiento de la verdad sobre violaciones graves de los derechos humanos, los sucesivos gobiernos mexicanos han configurado un pacto de silencio a partir de múltiples y eficaces vías. La ruta a una democracia verdadera, en su forma y fondo, requiere remontar los patrones descritos.

En 2020, se evidenció que la estrategia de la actual administración radica en el control, concentración y clausura de la información a través de la figura presidencial. La violencia contra la prensa se incrementa sin una respuesta diligente del Estado. Las instituciones encargadas de atender la crisis de derechos humanos se derruyen entre la cooptación, la falta de recursos y el franco abandono. En paralelo, las distintas instancias del Poder Legislativo mantienen un asedio contra internet, intentando regular los flujos informativos y limitando el ejercicio de los derechos en la red.

El año de la pandemia amplió y visibilizó dolorosas brechas sociales que se materializan en diversos rubros, como la desigualdad en el acceso a internet, el regateo del derecho a la información para grupos en situación de vulnerabilidad y la falta de derechos laborales para sectores (como el periodístico) que están en la primera línea de atención de la contingencia sanitaria. El movi-



Sesión ordinaria semipresencial de la Cámara de Diputados, 8 de diciembre de 2020, en la que se sometió a discusión diversos dictámenes de las comisiones de comunicaciones y transportes; igualdad de género; medio ambiente; transparencia y corrupción; presupuesto y cuenta pública; y de radio y televisión. Foto: Agencia Cuartoscuro.

miento feminista, imparable, choca con un discurso oficial que minimiza sus demandas o caracteriza de forma negativa su organización y movilizaciones. Las atrocidades sufridas por miles de víctimas de este país en el presente se niegan o la reparación de las ocurridas en el pasado se limita a gestos de índole simbólica.

Podemos concluir que a dos años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se evidencian signos de permanencia y aprovechamiento de anclajes autoritarios que operan en sentido contrario al respeto y garantía de los derechos humanos.

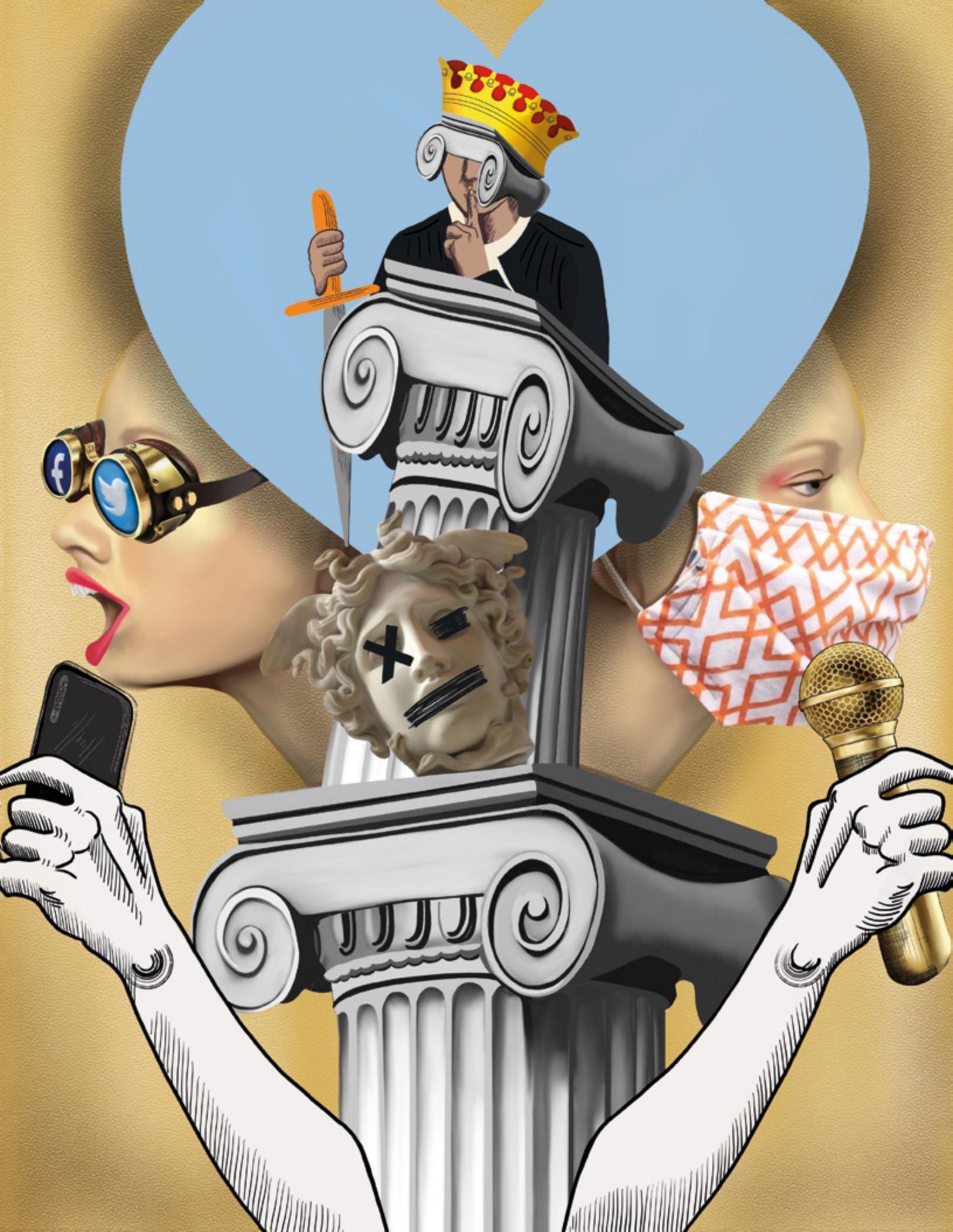
El primero es la utilización de la narrativa como herramienta para fortalecer su posición, polarizar y mantener la simpatía entre las bases. Como contracara, no se reconoce la existencia de violaciones graves de los derechos humanos ni mucho menos hay una ruta clara del Estado mexicano para atenderlas.

También es manifiesto el desmantelamiento o abandono de las instituciones creadas para hacer contrapeso al

poder o, en particular, para garantizar derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el acceso a la información o el acceso a la justicia. Asimismo, se utiliza el dominio de la mayoría legislativa para forjar armas legales que atentan contra la participación, la expresión y la información, particularmente en internet.

Por último, se mantienen los mecanismos de censura directa o indirecta que tienen al periodismo contra la cuerda, defendiéndose ante el estigma, la criminalización y la violencia, con el telón de fondo configurado por relaciones de poder que limitan el pluralismo informativo, como la asignación discrecional de la publicidad oficial o la condonación de los tiempos fiscales a los empresarios de radio y televisión.

Todo lo anterior da cuenta de que el énfasis en construir una narrativa que distorsiona la realidad ha configurado un peligroso aliciente para la censura bajo viejas y nuevas formas.



capítulo

01

LA  
CONCENTRACIÓN  
Y CLAUSURA DE  
LA INFORMACIÓN



# La concentración y clausura de la información

En conferencia de prensa matutina del 26 de febrero de 2020, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, afirmó que su gobierno estaba realizando un análisis de las causas de la inseguridad y la violencia que impactan a la sociedad del país. De acuerdo con su análisis, el consumo de drogas es una de las principales. En este sentido, compartió información estadística sobre las personas que han fallecido en episodios calificados de “enfrentamientos” con las fuerzas de seguridad: “El 60% de los que pierden la vida diariamente, 60% de los asesinados en enfrentamientos se demuestra que están bajo los efectos de drogas o de alcohol, pero fundamentalmente de droga. Por eso, estos crímenes tan despiadados, que generan tanta tristeza; necesitamos dejar en claro que las drogas, las drogas de la actualidad, las drogas químicas, destruyen”.<sup>1</sup>

No está de más mencionar las implicaciones de ese mensaje: primero, en gran medida, se atribuye la responsabilidad de los “enfrentamientos” y de la muerte de los civiles al consumo de drogas. Esto, a pesar de que diversos estudios<sup>2</sup> han comprobado la alta letalidad por el uso de la fuerza pública en México: solamente en 10% de los “enfrentamientos” con el Ejército hay civiles sobrevivientes.<sup>3</sup>

Segundo, se estigmatiza a las víctimas de la mayoría de los casos en que se ha usado la fuerza, sin que haya una investigación de por medio. De manera similar, el 14 de enero de 2021, el presidente afirmó —incluso antes de su identificación— que jóvenes encontrados en fosas clandestinas de Guanajuato pertenecen a grupos criminales.<sup>4</sup> Afirmaciones de este tipo configuran un discurso con el que a todas luces se niega<sup>5</sup> la responsabilidad del Estado por esas muertes y se asegura, como se hizo en otra conferencia matutina, que “el Estado ya no es el principal violador de los derechos humanos”.<sup>6</sup>

Tales discursos, con la estigmatización que conllevan, fueron difundidos y reproducidos ampliamente por diversos medios de comunicación, entre los cuales, por lo menos, se cuenta *El Heraldo de México*, *Noticieros Televisa*, *TV Azteca*, *Reforma*, *El Imparcial*, *El Financiero*, *El Universal* y *Milenio*, entre otros. A lo anterior, se agrega la amplia difusión de la conferencia matutina en las redes sociales mediante las cuentas Oficina de Presidencia de la República, Gobierno de México y la del propio presidente, así como sus efectos de *concentración* de la información, lo cual se analizará más adelante. Todo ello asegura que el mensaje y sus efectos impacten y permanezcan en el espacio cívico.

1 “Conferencia matutina de AMLO del 26 de febrero de 2020”, *Milenio*, 26 de febrero de 2020, video de YouTube, minuto 25, <https://www.youtube.com/watch?v=nHOyyBX8770> (consulta del 4 de diciembre de 2020).

2 Treviño, Javier, *et al.*, “La letalidad del Ejército”, *Nexos*, 1 de febrero de 2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=46660> (consulta del 4 de diciembre de 2020).

3 Madrazo, Alejandro, *et al.*, “Los combates: La ‘guerra contra las drogas’ de Felipe Calderón”, *Nexos*, 1 de abril de 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=31818> (consulta del 4 de diciembre de 2020).

4 “Familiares de desaparecidos exigen que AMLO se disculpe por revictimizar a jóvenes en Guanajuato”, *Animal Político*, 14 de enero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/01/amlo-revictimized-jovenes-guanajuato-familias-desaparecidos/> (consulta del 14 de enero de 2021).

5 Para un análisis detallado sobre los discursos de negación de atrocidades y masacres difundidos por el gobierno federal, véase el capítulo 6 del presente informe.

6 “El gobierno dejó de ser el principal violador de derechos humanos: AMLO”, *El Universal*, 25 de noviembre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/el-gobierno-dejo-de-ser-el-principal-violador-de-derechos-humanos-amlo> (consulta del 4 de diciembre de 2020).

Debido a las implicaciones de la citada afirmación del presidente y a que no iba acompañado de evidencia documental, ARTICLE 19 se dio a la tarea de realizar una solicitud de acceso a información pública dirigida a la Oficina de la Presidencia de la República (OPR). En ella, se requirió “conocer la información, estudio o evidencia [documental] sobre la cual el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó en su conferencia mañanera que: [...] 60% de los asesinados en enfrentamientos se demuestra que están bajo efectos de la droga”.<sup>7</sup> Ante la petición, la Unidad de Transparencia de la OPR se declaró no competente para responder y remitió la solicitud a otras instituciones, como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

En seguimiento, ARTICLE 19 realizó solicitudes de acceso a la información pública al SESNSP, a la SSPC, a la Secretaría de Salud (SS) y a la Fiscalía General de la República (FGR).<sup>8</sup> Sus respuestas se resumen de la siguiente manera:

- El SESNSP se declaró igualmente incompetente para dar respuesta, aduciendo que no disponía de la información requerida y señalando a la OPR y a la FGR como los sujetos obligados que podían contar con ella.<sup>9</sup>
- La FGR también se declaró incompetente e indicó que la OPR era el sujeto obligado que podía contar con la información solicitada.<sup>10</sup>

- La SSPC se declaró asimismo incompetente para proporcionar la información y sugirió dirigir la solicitud a la OPR y al SESNSP, a los que señaló como sujetos obligados.<sup>11</sup>
- La SS, de igual modo, se declaró incompetente y sugirió dirigir la solicitud de información a la OPR.<sup>12</sup>

En resumen, ninguna de estas instituciones asumió la competencia, sino que la solicitud fue cursada de unas a otras, en un ciclo sin fin. Por ello, se interpuso un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que resolvió, con base en una ponencia de la comisionada Josefina Román Vergara, instruir a la OPR para que revocara su respuesta anterior, asumiera la competencia y emitiera una respuesta a la solicitud de ARTICLE 19.<sup>13</sup>

Debido a esta resolución, la OPR realizó una “búsqueda en archivos físicos y electrónicos”, pero en su segunda respuesta solamente entregó vía correo electrónico un enlace que contenía la versión estenográfica de la conferencia de prensa en cuestión.<sup>14</sup> En otras palabras, a la solicitud del sustento documental que avalara los dichos del presidente, se contestó con la versión estenográfica de esos mismos dichos y el enlace al video de dicha conferencia.

Finalmente, como parte del proceso de queja, la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades del INAI revisó esa segunda respuesta. Al respecto, concluyó lo siguiente: “[...] se advierte que el sujeto obligado acató la instrucción de la resolución de mérito, ya que asumió competencia y emitió una respuesta a su solicitud de acceso a la información; consecuentemente se tiene por

7 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0210000047120.

8 Solicitudes de acceso a información pública con los folios PNT 2210300069320, PNT 0001700956320, PNT 0002800197820 y PNT 0001200406320.

9 Oficio N° SESNSP/UT/1687/2020, con asunto “Respuesta a la solicitud de información 2210300069320”, 21 de septiembre de 2020, emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Unidad de Transparencia del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

10 Oficio N° FGR/UTAG/DG/003443/2020, con asunto “Requerimiento de Información Adicional”, 28 de septiembre de 2020, emitido por la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Fiscalía general de la República.

11 Respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio PNT 0002800197820.

12 Respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio PNT 0001200406320.

13 Recurso de revisión RRA 03892/20, INAI, 17 de junio de 2020.

14 Correo electrónico dirigido a ARTICLE 19, asunto “Notificación del cumplimiento a la resolución del INAI”, 14 de julio de 2020. En dicho correo, la Unidad de Transparencia de la OPR solamente envió el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-miercoles-26-de-febrero-de-2020?idiom=es>



Transmisión de la conferencia mañanera del presidente Andrés Manuel López Obrador. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

cumplida”.<sup>15</sup> De esta manera, a la fecha, no se cuenta con la información solicitada a Presidencia un año atrás, en febrero de 2020, a pesar de mediar una resolución del organismo garante del derecho a la información.

Así, se puede concluir que el presidente no contaba con un soporte documental ni la evidencia necesaria cuando afirmó que el 60% de las personas asesinadas en enfrentamientos estaba bajo el influjo de las drogas. Por lo tanto, es factible inferir, a partir de la información oficial disponible y de las respuestas a la solicitud de información, que el presidente formuló una afirmación que, a sabiendas, no tenía ningún sustento. Esta acción desinformativa, además, tiene consecuencias para las personas afectadas por la violencia. Y no sólo eso, sino que con dicha información sin sustento, que tuvo resonancia a nivel nacional, promovió un discurso engañoso, cuyos efectos estigmatizan a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

15 Acuerdo de cumplimiento al RRA 03892/20, con fecha del 31 de agosto de 2020, Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades del INAI.

## Las deficiencias del modelo gubernamental de comunicación

El caso anterior ilustra los retos a los que se enfrentó el ejercicio del derecho a la información durante 2020. Desde ARTICLE 19, hemos identificado una tendencia a la *concentración* del flujo de información pública a través de la figura presidencial que, en paralelo, va acompañada de la clausura de otras vías para acceder a ella, como las solicitudes a los sujetos obligados. Así, se promueve que quede un solo canal para que la sociedad tenga acceso a información pública: la voz del presidente.

En su informe anual de 2019 *Disonancia: voces en disputa*,<sup>16</sup> ARTICLE 19 documentó dicha concentración —basada en el modelo de comunicación social de las conferencias matutinas— y la correlativa clausura de otros mecanismos institucionales para ejercer el derecho a la información. A lo largo del segundo año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador es factible afirmar que esa tendencia se mantuvo y se profundizó.

16 ARTICLE 19, *Disonancia: voces en disputa*, México, ARTICLE 19, marzo de 2020, <https://disonancia.articulo19.org/> (consulta del 5 de diciembre de 2020).

Este modelo que *concentra* y *clausura* otros mecanismos para acceder a la información cumple el rol de *gatekeeping* o filtro de un sistema de comunicación. Es decir, existe “un acto de selección intencional de información y las fuentes disponibles, además de control de acceso”.<sup>17</sup> A continuación, analizaremos cada uno de estos tres elementos: concentrar, clausurar y desinformar, presentes en la conducta gubernamental de los dos años recientes y que configuran un proceso amplio que vulnera el ejercicio del derecho a la información.

### Concentración de la información

La *concentración* de la información tiene efectos importantes en el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información, la pluralidad de discursos disponibles en el espacio cívico y, por lo tanto, en el ejercicio de la vida democrática.

Ahora bien, esta situación se agrava en el momento en que las conferencias matutinas tienden a generar tres efectos: 1) se desinforma, 2) se difunden discursos polarizantes y narrativas estigmatizantes que anulan a cualquier oposición política, sea partidista o no, a través de calificativos como “chairs”, “fifis”, “anarquistas”, “liberales”, “conservadores”, entre otros,<sup>18</sup> 3) se produce control mediático y de la agenda pública a través de las temáticas presentadas y colocadas por este medio en el espacio cívico.<sup>19</sup>

De esta manera, la actual administración procura que las conferencias de prensa del presidente sean el principal y casi exclusivo mecanismo de comunicación social a través del cual la sociedad se informe de los asuntos públicos, consiguiendo, incluso, la anulación de otras voces dentro del propio gobierno, de otros poderes o de diversos actores públicos.

### Clausura de otras vías de acceso

La *clausura* se refiere al cierre de otras vías para obtener información pública, en particular a través del ejercicio del derecho de acceso. Por un lado, en términos de gobierno abierto, se pudo observar una clara tendencia a no publicar bases de datos en formatos abiertos ni documentos o informes que permitan dar sustento a los dichos expresados en conferencias de prensa o evaluar los impactos de las políticas públicas implementadas.<sup>20</sup> Es decir, la única evidencia documental que acompaña las declaraciones de servidores públicos son las presentaciones digitales que miembros del gabinete hacen públicas en las propias conferencias matutinas del presidente.

Por otro lado, como muestra el caso descrito al inicio, se ha identificado una marcada propensión de la autoridad a declarar inexistente la información pública cuando se realizan solicitudes de acceso para obtener el sustento documental de determinada afirmación del presidente.

17 Loo Vázquez, José Robledo, *et. al.*, “Del *gatekeeper* al *content curator*: cambiar algo para que no cambie nada”, *Razón y Palabra*, vol. 20, núm. 92, 2015, pp. 1–13.

18 La Corte IDH caracterizó las consecuencias de los discursos polarizantes de autoridades estatales y las afectaciones a la libertad de expresión y el derecho a la información en *Caso Perozo y Otros vs. Venezuela*, sentencia del 28 de enero de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 131, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf) (consulta del 10 de diciembre de 2020).

19 Para un análisis de estos efectos, véase Sicilia, Javier, “Polarización o caos”, *Proceso*, 30 de junio de 2020, <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/6/30/polarizacion-caos-245366.html> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

20 Ejemplo de ello es la ausencia de versiones públicas de los registros nacionales de fosas o de personas fallecidas no identificadas, mandatadas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, las cuales dependen de la Fiscalía General de la República. Caso similar se puede observar con la ausencia de bases de datos estadísticos sobre uso de la fuerza. En América Latina, solamente México y Venezuela no publican bases de datos sobre esta materia. Véase Silva, Carlos, *et al.*, *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*, México, CIDE- IJ, 2019, [https://www.researchgate.net/publication/335472147\\_Monitor\\_del\\_uso\\_de\\_la\\_Fuerza\\_Letal\\_en\\_America\\_Latina\\_un\\_estudio\\_comparativo\\_de\\_Brasil\\_Colombia\\_EL\\_Salvador\\_Mexico\\_y\\_Venezuela](https://www.researchgate.net/publication/335472147_Monitor_del_uso_de_la_Fuerza_Letal_en_America_Latina_un_estudio_comparativo_de_Brasil_Colombia_EL_Salvador_Mexico_y_Venezuela) (consulta del 12 de diciembre de 2020).



Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente electo de México, encabezó junto con Ricardo Salinas Pliego, presidente de Grupo Salinas, la firma de un acuerdo para trabajar conjuntamente en el programa “Jovenes Construyendo el Futuro”, el 22 de noviembre de 2018. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Esta tendencia a la *clausura* se hizo explícita cuando, recientemente, el presidente López Obrador anunció su intención de eliminar el INAI como organismo autónomo garante del derecho de acceso a la información pública y delegar sus funciones en secretarías de Estado.<sup>21</sup>

### La desinformación gubernamental

No existe una definición consensuada del concepto de “desinformación” y asumir alguna podría estigmatizar ciertos discursos, ya que el derecho a la libertad de expresión no está limitado a la emisión de afirmaciones

21 Durante las primeras semanas de enero de 2021, el presidente dirigió una serie de ataques con miras a la eliminación de la autonomía de los institutos. Este tema será analizado más adelante. Véase ARTICLE 19, “Eliminar organismos autónomos como el INAI implicaría un grave retroceso en materia de derechos humanos en México”, México, ARTICLE 19, 7 de enero de 2021, <https://articulo19.org/eliminar-organismos-autonomos-como-el-inai-implicaria-un-grave-retroceso-en-materia-de-derechos-humanos-en-mexico/> (consulta del 14 de enero de 2021).

“correctas”, “verdaderas” o “verificadas”, sino que protege la expresión de información e ideas de toda índole.<sup>22</sup> Sin embargo, para los fines del presente análisis, se entenderá como desinformación la difusión de informaciones y propaganda con “el propósito de confundir a la población y para injerirse en el derecho del público a saber y en el derecho de las personas a buscar y recibir, y también transmitir, información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras”.<sup>23</sup>

22 Para un análisis detallado sobre la desinformación en el contexto de la pandemia, véase ARTICLE 19, *Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia de COVID-19 en México y CA*, México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2020, pp. 43–66, [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19\\_InformeCovid\\_2020-Vo3.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-Vo3.pdf) (consulta del 6 de diciembre de 2020).

23 Relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, *et al.*, “Declaración conjunta sobre libertad de expresión y ‘noticias falsas’ (‘fake news’), desinformación y propaganda”, Organización de los Estados Americanos, 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&lID=2> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

Esto puede incluir, pero no limitarse a, información no verificada o información verificada, pero tergiversada o sacada de contexto, distribuida con fines malintencionados o engañosos.<sup>24</sup> Independientemente de las motivaciones o intenciones detrás de verter enunciados que desinforman, es importante identificar sus efectos en un plano social y con enfoque en el ejercicio de derechos: puede sesgar el apoyo hacia ciertas ideologías, creencias o tendencias políticas; puede influir, de una u otra manera, en la opinión pública; puede contribuir a la difusión de información no verdadera que afecte el ejercicio de otros derechos humanos.

Ejemplos concretos de ello se han observado en el contexto de la pandemia de COVID-19, con la desinformación difundida respecto a la eficacia del cubrebocas o a supuestos métodos para prevenir o, incluso, curar la enfermedad.<sup>25</sup> En estos casos, impactó directamente en el ejercicio del derecho a la información y del derecho a la salud de la sociedad.

La desinformación o los rumores tienden a replicarse y difundirse ampliamente cuando cumplen con una serie de condiciones: se trata de temas importantes en el plano social, se dan en contextos de alta incertidumbre y encuentran terreno fértil en la ansiedad y credulidad individuales.<sup>26</sup> A ello se agrega que tienden a repetirse una y otra vez en el espacio cívico por un sinnúmero de actores, lo que termina por legitimar cualquier discurso como algo “verdadero”,<sup>27</sup> situación particularmente preocupante cuando son autoridades de alto nivel o figuras públicas relevantes quienes promueven la desinformación, a sabiendas de que las afirmaciones que emiten son falsas o engañosas.

En este sentido, es importante identificar los efectos que tienen la *concentración*, la *clausura* y la *desinformación* promovidas a través de instituciones y figuras públicas, como el presidente Andrés Manuel López Obrador, en lo que atañe al ejercicio de los derechos humanos. A continuación, analizaremos el impacto de estas tres tendencias en el derecho a la información y la libertad de expresión, en particular a través del examen de las conferencias matutinas, del control mediático que logra la publicidad oficial y los tiempos fiscales, y de las restricciones al ejercicio del derecho a la información a nivel federal.

## El control informativo a través de las conferencias matutinas

Dando un paso del plano teórico al práctico en lo que toca al ejercicio de los derechos humanos en México, resulta preocupante que la *concentración* y la *desinformación* encuentren su origen en la conferencia matutina del presidente (conocida coloquialmente como “la mañanera”), pero también, como veremos más adelante, que sea la propia OPR una de las instituciones que *clausura* otras vías de acceso al derecho a la información.

Un ejemplo importante de este mecanismo es la afirmación, repetida en diversas ocasiones a lo largo del año por el presidente, de que “en México no se violan derechos humanos, en México no hay tortura, en México no hay masacres”.<sup>28</sup> Estas reiteraciones forman parte de un tipo de negación de las atrocidades cometidas por el Estado (véase el capítulo 6), que tiene efectos concretos en el ejercicio de los derechos.<sup>29</sup>

24 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, *Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training*, UNESCO, Francia, 2018, pp. 46-50, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265552> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

25 Bellware, Kim, “The coronavirus is spreading rapidly. So is misinformation about it”, *The Washington Post*, 10 de febrero de 2020, <https://www.washingtonpost.com/health/2020/02/10/coronavirus-is-spreading-rapidly-so-is-misinformation-about-it/> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

26 Para un estudio profundo sobre el rumor, véase Rosnow, Ralph, “Rumor as Communication: A Contextualist Approach”, *Journal of Communication*, vol. 38, núm. 1, 1988, pp. 12-28, doi:10.1111/j.1460-2466.1988.tb02033.x

27 Hacking, Ian, *Historical Ontology*, EE.UU., Harvard University Press, 2004.

28 Aly Morant, 14 de julio de 2020, *En México no hay masacres*, video de YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=ftIK8CERQcU> (consulta del 6 de diciembre de 2020). Meses después, el 1 de septiembre, López Obrador realizó una afirmación similar: “Ya no hay masacres en México: AMLO; pero en siete meses de 2020 se cometieron 429”, *Vanguardia MX*, 1 de septiembre de 2020, <https://vanguardia.com.mx/articulo/ya-no-hay-masacres-en-mexico-amlo-pero-en-siete-meses-de-2020-se-cometieron-429> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

29 Stanley Cohen ha clasificado los tipos de negación de violencia del Estado. Esta afirmación del presidente califica como negación literal (*outright denial*). Véase Cohen, Stanley, *States of denial*, Cambridge, Polity Press, 2001.



AMLO ha emitido

**40 502**

afirmaciones falsas o engañosas en las conferencias matutinas.

Fuente: SPIN Taller de Comunicación Política



55%

de las declaraciones de AMLO en las conferencias matutinas son incorrectas o engañosas.

Fuente: Verificado

Conlleva, en principio, la ausencia de voluntad del Estado mexicano para asumir la responsabilidad ética, política y legal por daño causado en casos de violaciones a los derechos humanos. Además, al igual que en el caso de la conferencia de prensa citada al principio, esta afirmación tiene consecuencias directas en términos de estigmatización y revictimización de quienes han sufrido la violencia.

Este tipo de mecanismos han sido descritos, en criminología, por la teoría de la neutralización, de acuerdo con la cual, agentes estatales manipulan los significados convencionales vinculados a las atrocidades cometidas por el Estado para neutralizar su efecto, la potencial reacción social y, así, evadir la culpa moral o legal.<sup>30</sup> De este modo, el efecto de la desinformación promovida desde las conferencias matutinas sobre el ejercicio de los derechos humanos se traduce en el menosprecio de una realidad de atrocidades aún vigentes, promoviendo un ambiente de tolerancia a la negación y la impunidad, como veremos en el capítulo 6.

En las mañaneras no son pocas las afirmaciones que pudieran calificarse como no verdaderas. De acuerdo con un análisis realizado por SPIN Taller de Comunicación Política, al 30 de noviembre de 2020, el presidente había realizado un total de 40 502 afirmaciones calificadas como falsas o engañosas desde que inició su administración, el 1 de diciembre de 2018,<sup>31</sup> es decir, poco más de 20 000 por año, para un promedio de 79 aseveraciones de este tipo al día. Para dimensionarlo, es factible comparar este número con las 23 035 afirmaciones inventadas de Donald Trump desde el inicio de su mandato hasta el 11 de septiembre de 2020.<sup>32</sup>

Aun cuando el impacto social real de estas declaraciones no es mensurable, sí podemos decir que tiene repercusiones en el ejercicio del derecho a la información y la libertad de expresión, sobre todo, si el principal mecanismo de acceso a información oficial es la conferencia matutina del presidente. Además, con la tendencia a clausurar otros mecanismos de acceso a la información pública, la sociedad y los medios de comunicación quedan desprovistos de herramientas para contrastar los dichos presidenciales.

En un análisis de la organización Verificado se pudo identificar que, al cotejar las afirmaciones de AMLO durante 2019 con evidencia o datos duros, el 53% de ellas resultaron incorrectas o engañosas, aunque el presidente las haya socializado como “verdaderas”.<sup>33</sup> En su análisis para 2020, Verificado publicó que del “2 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2020, se identificaron 1499 frases verificables: 264 engañosas, 262 incorrectas y 973 verdaderas. Lo anterior significa que casi cuatro de cada diez frases verificables dichas por el presidente durante su segundo año de gobierno no fueron verdad”.<sup>34</sup>

Ahora bien, esta desinformación adquiere nuevas dimensiones de gravedad para el ejercicio del derecho a la información cuando se trata del principal espacio informativo oficial. Así, la concentración informativa en las mañaneras se hace evidente al conocer el nivel de reproducción y difusión de los mensajes. De acuerdo con cifras de SPIN, un promedio 641 000 personas ven diariamente la conferencia matutina a través de la cuenta de Facebook de Andrés Manuel López Obrador.<sup>35</sup> La cuenta de YouTube de Andrés Manuel López Obrador<sup>36</sup> tiene 2.33 millones de seguidores, mientras que la de Gobierno

30 Sykes, Gresham, y David Matza, “Técnicas de neutralización: una teoría de la delincuencia”, *Delito y sociedad*, año 13, núm. 20, 2004, pp. 127–136.

31 “Conferencias matutinas de AMLO”, *SPIN Taller de Comunicación Política*, <http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/infografias/> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

32 “In 1331 days, President Trump has made 23 035 false or misleading claims”, *The Washington Post*, 11 de septiembre de 2020, <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-claims-database/> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

33 Guerrero, Deyra, “Primer año de las mañaneras de AMLO: 53% es falso o engañoso”, *Verificado*, 2 de diciembre de 2019, <https://verificado.com.mx/amlo-53-falso-enganoso/> (consulta del 10 de diciembre de 2020).

34 “Dos años de ‘mañaneras’: 4 de cada 10 frases verificables no son verdaderas”, *Verificado*, 1 de diciembre de 2020, <https://verificado.com.mx/dos-anos-de-mananeras-4-de-cada-10-frases-verificables-no-son-verdaderas/> (consulta del 10 de diciembre de 2020).

35 “Conferencias matutinas...”, *op. cit.*

36 López Obrador, Andrés Manuel, *Inicio*, canal de YouTube, <https://www.youtube.com/channel/UCxEgOKuI-n-woJaNcisHvSg> (consulta del 6 de diciembre de 2020).



En promedio,

**641 000**

personas ven diariamente las  
conferencias matutinas en Facebook.

Fuente: SPIN Taller de Comunicación Política

de México solamente 633 000.<sup>37</sup> En cuanto a Facebook, el perfil del presidente tiene 8.2 millones de seguidores.<sup>38</sup> Por su parte, la página de Gobierno de México tiene 2.7 millones.<sup>39</sup>

El hecho de que la cuenta personal del presidente tenga más difusión ejemplifica cómo se concentra la comunicación social en su figura. Adicionalmente, las cifras anteriores colocan a la conferencia matutina como una de las fuentes de información más vistas a nivel nacional y, también, como la más difundida, ya que, como se mencionó en el caso de lo dicho sobre los enfrentamientos con el Ejército, los medios de comunicación retoman la información presentada en conferencia de prensa, lo cual influye en el establecimiento de la agenda mediática.

Fijar, de esta manera, los derroteros de la agenda y el debate públicos conlleva un peligro, no sólo por las implicaciones en términos de desinformación, sino por la profundización de la polarización a través de discursos y narrativas que señalan a propios y extraños.<sup>40</sup> Dicho peligro se agudiza cuando se consolida la intención de moralizar desde la tribuna presidencial, convertida en púlpito. Así, las afirmaciones del presidente se estiman como morales, verdaderas e inherentemente “buenas” para el interés general de los mexicanos, al tiempo que las visiones y posturas calificadas como “opositoras” serían intrínsecamente “malas” y contrarias a tal interés. Ejercicios como la publicación de la *Cartilla moral*<sup>41</sup> o de

la reciente *Guía ética*<sup>42</sup> ejemplifican este mecanismo moralizante en el que otras posturas, incluso aquellas en pro de la defensa de los derechos humanos, son tildadas de contrarias a lo que México necesita.<sup>43</sup>

Las conferencias de prensa en sí mismas son un mecanismo de comunicación social deseable e, incluso, necesario,<sup>44</sup> sin embargo, deben ir acompañadas de otras opciones, como la transparencia activa, proactiva y reactiva,<sup>45</sup> así como de ejercicios de gobierno abierto. En este sentido, en entrevista, Adrián Alcalá, comisionado del INAI, afirmó:<sup>46</sup>

Las conferencias matutinas son un ejercicio inédito en México. Sin embargo, es importante que las mañaneras no sean el único ejercicio de rendición de cuentas del Estado mexicano. Hay que lograr que ejercicios de transparencia proactiva como éstos estén alineados al Sistema Nacional de Transparencia, a las guías, a los modelos, que se

37 Gobierno de México, *Inicio*, canal de YouTube, <https://www.youtube.com/channel/UCvzHrtf9by1-UY67SfZse8w> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

38 López Obrador, Andrés Manuel, *Inicio*, perfil de Facebook, <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

39 Gobierno de México, *Inicio*, página de Facebook, <https://www.facebook.com/gobmexico/> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

40 Marcial, David, “La línea dura de Andrés Manuel López Obrador”, *El País*, 28 de noviembre de 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-11-28/el-regreso-del-lopez-obrador-mas-inflexible.html> (consulta del 12 de diciembre de 2020).

41 “Cartilla moral”, *AMLO*, 14 de enero de 2019, <https://lopezobrador.org.mx/2019/01/14/cartilla-moral/> (consulta del 6 de diciembre de 2020).

42 “AMLO lanza su ‘Guía ética’ de 20 puntos para la transformación de México”, *El Financiero*, 26 de noviembre de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-lanza-su-Guia-Etica-de-20-puntos-para-la-Transformacion-de-Mexico-20201126-0050.html> (consulta del 6 de noviembre de 2020).

43 La Corte IDH ha identificado los riesgos de este tipo provenientes de discursos polarizantes que promueven la estigmatización de ciertos grupos, como pueden ser periodistas u oposición política. Véase *Caso Perzo...*, *op. cit.*

44 *Idem.*

45 De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derecho a la información, plasmados en la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública y la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, existen tres formas de transparencia: la reactiva, que se refiere a los procesos de solicitudes de acceso; activa, referente al cumplimiento de las obligaciones que establece la ley para publicar periódicamente cierta información, y la proactiva, que se refiere a las iniciativas para organizar y hacer disponible información que puede ser de relevancia pública o que puede contribuir a que ciertos grupos en situación de vulnerabilidad ejerzan otros derechos humanos o para cerrar brechas o disimetrías. Véase Sandoval, Rodrigo, “México entre el gobierno abierto y la transparencia artificial”, *Espacios Públicos*, año 20, núm. 51, 2018, pp. 95-113, <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-5.pdf> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

46 ARTICLE 19, entrevista con Adrián Alcalá, comisionado del INAI, 11 de diciembre de 2020.

Tabla 1.1. Comparación del gasto preliminar y definitivo de los primeros dos años de los sexenios de EPN y de AMLO

PRIMER AÑO	EPN (2013)		AMLO (2019)	
	Preliminar	Definitivo	Preliminar	Definitivo
	\$7119 200 673.17	\$9 239 897 483.48	\$1 550 340 173.25	\$3 245 595 820.81
SEGUNDO AÑO	EPN (2014)		AMLO (2020)	
	Preliminar	Definitivo	Preliminar	Definitivo
	\$6 820 713 399.67	\$8 454 550 446.40	\$1 248 779 648.75	N.D.

Fuente: COMSOC, SFP, enero de 2021. Cifras en pesos mexicanos de enero de 2021.

cumpla con la transparencia activa, reactiva y las obligaciones de transparencia.

El cierre o *clausura* de otras vías de acceso a la información pública implica, en términos generales, un proceso de *concentración* acorde con modelo de *gatekeeping* descrito más arriba. Se trata de concentración de las vías para acceder al conocimiento de los asuntos públicos. Las mañaneras son un ejercicio importante de apertura y comunicación social. Sin embargo, deben ir acompañadas de otras alternativas de acceso a la información pública, como políticas de transparencia proactiva<sup>47</sup> que la acerquen a grupos en situación de vulnerabilidad, respuesta cabal a las solicitudes de información o cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

La *concentración* en una sola fuente de (*des*)información pública vulnera directamente el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión cuando se *clausuran* otras vías internacional y constitucionalmente reconocidas para acceder al conocimiento de los asuntos públicos. Como veremos más adelante, la OPR ha tenido prácticas sistemáticas de negación del acceso a información recurriendo a la declaratoria de inexistencia y de no competencia, a pesar de que se trata de solicitudes que requieren el soporte documental de dichos emitidos en las mañaneras.

Esto sucede a pesar de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que los

servidores públicos de alto nivel “[...] están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones”,<sup>48</sup> y que “deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la debida por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos”.<sup>49</sup> A ello se agrega que los servidores públicos también tienen el deber de garantizar los derechos fundamentales y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocerlos.<sup>50</sup>

La falta de respuesta a solicitudes de información relativas a los dichos de las mañaneras y que éstos sean incorrectos o no comprobables tiene efectos serios para el ejercicio del derecho a la información de la sociedad. Esta tendencia a la *clausura* ha terminado por evidenciarse con la intención, recientemente anunciada, de eliminar el INAI, que se abordará más adelante. Así, estas prácticas sistemáticas de falta de claridad, concentración y desinformación terminan por configurar una fórmula perfecta de opacidad y control político bajo la máscara de un gobierno transparente que se comunica con la ciudadanía cada día.

## El control mediático

Aparejados a la *concentración* del mensaje, existen una serie de mecanismos que facilitan el control de los entes

47 El INAI y la SFP publicaron una guía para sujetos obligados: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, y Secretaría de la Función Pública, SFP, *Guía de transparencia proactiva. Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad*, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522552/Gu\\_a\\_TransparenciaProactiva2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522552/Gu_a_TransparenciaProactiva2019.pdf) (consulta del 12 de diciembre de 2020).

48 Co-IDH, *Kimel vs. Argentina*, *supra* nota 59, párr. 79; *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) *Vs. Venezuela*, *supra* nota 29, párr. 131.

49 *Idem*.

50 *Idem*.

Tabla 1.2 Gasto ejercido en publicidad oficial por el gobierno de AMLO (2019-2020)

2019	DEFINITIVAS	PORCENTAJE	2020	MONTO PRELIMINAR	PORCENTAJE
Enero	\$1 638 055.65	0.05%	Enero	\$54,778.22	0.0%
Febrero	\$1 371 026.67	0.04%	Febrero	\$442,301.70	0.0%
Marzo	\$940 474.87	0.03%	Marzo	\$8,201,651.65	0.7%
Abril	\$2 376 844.59	0.07%	Abril	\$4,612,310.75	0.4%
Mayo	\$4 397 131.48	0.14%	Mayo	\$4,891,103.57	0.4%
Junio	\$13 400 890.73	0.41%	Junio	\$40,180,575.91	3.2%
Julio	\$25 158 277.01	0.78%	Julio	\$95,779,208.93	7.7%
Agosto	\$41 391 872.90	1.28%	Agosto	\$163,183,959.70	13.1%
Septiembre	\$57 011 994.01	1.76%	Septiembre	\$173,631,606.46	13.9%
Octubre	\$71 404 576.41	2.20%	Octubre	\$156,715,968.04	12.5%
Noviembre	\$306 010 649.13	9.43%	Noviembre	\$47,742,604.31	3.8%
Diciembre	\$2 720 494 027.34	83.82%	Diciembre	\$47,742,604.31	44.3%
TOTAL	\$3 245 595 820.81	100%	TOTAL	\$553,343,579.51	100%

Fuente: Comsoc, SFP, enero de 2021. Cifras en pesos de 2021.

encargados de reproducir ese mensaje. Se observa de manera evidente cómo la *clausura* de otros espacios y canales de información trae consigo diversos mecanismos de control. Así, es pertinente analizar algunos de estos mecanismos que en 2020 colocaron en riesgo la pluralidad mediática y la libertad de los medios de buscar, recibir y difundir informaciones.

### Publicidad oficial: aún sin regulación suficiente

El sexenio de Enrique Peña Nieto se caracterizó por una relación con la prensa mexicana marcada por la entrega arbitraria y discriminatoria de cantidades exorbitantes de dinero público a medios de comunicación. De acuerdo con el Sistema de Gastos de Comunicación Social (Comsoc), de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el gasto en publicidad oficial durante el sexenio de Peña —de diciembre de 2012 a noviembre de 2018— alcanzó los 61 891 millones de pesos. Dicho gasto nutría una relación de dependencia de los medios respecto a la publicidad oficial, lo cual favorecía las condiciones de control editorial del poder político (véase la tabla 1.1).

En 2019, primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se gastaron 3200 millones de pesos en

publicidad oficial, lo cual implica una reducción de más del 80% respecto a los 9500 millones de pesos del último año del gobierno de Enrique Peña Nieto. Como se puede observar en las tablas siguientes, la reducción del gasto en publicidad oficial se ha mantenido de manera constante. De acuerdo con los datos preliminares del Comsoc, se gastó 1200 millones de pesos durante 2020, que es el 50% del monto de 2400 millones de pesos aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020. A continuación, se muestra el desglose mensual del gasto durante los dos primeros años del gobierno de AMLO (véase tabla 1.2). Nótese que las cifras de 2020 son preliminares y suelen incrementarse con los datos definitivos.

Durante 2020, se mantuvieron las tres tendencias que venimos denunciando desde ARTICLE 19:<sup>51</sup> 1) la ausencia de criterios claros de asignación de publicidad oficial, lo que permitiría evitar su uso como mecanismo de censura indirecta; 2) la concentración del gasto en los últimos dos meses del año fiscal, también conocido como “gasto decembrino”, como hecho sintomático de mal manejo de los recursos públicos; 3) la concentración del gasto en algunos medios, ya que el 54% del total ejercido se distribuyó entre diez medios de comunicación, mientras que otros 387, en conjunto, sólo recibieron el 46%

51 ARTICLE 19, *Disonancia...*, op. cit.



Los 10 medios que más recibieron dinero  
en publicidad oficial concentran el

**54.13%**

del gasto.

Fuente: Comsoc, SFP.

**Tabla 1.3 Las diez empresas mediáticas que más recursos recibieron por contratos de publicidad oficial en 2020 (cifras preliminares)**

MEDIO	MONTO	PORCENTAJE
Estudios Azteca, S.A. de C.V.	\$148 505 940.90	11.89%
DEMOS Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. ( <i>La Jornada</i> )	\$137 394 946.13	11.00%
Grupo Televisa, S.A.B.	\$114 157 439.89	9.14%
Telefórmula, S.A. de C.V. (radio)	\$65 033 609.18	5.21%
Grupo de Radiodifusoras, S.A. de C. V. - Grupo Fórmula	\$58 459 211.75	4.68%
Medios Masivos Mexicanos, S.A. DE C.V. (periódicos varios)	\$43 350 932.58	3.47%
Edición y Publicidad de Medios de los Estados, S. de R.L. de C.V.	\$35 306 102.61	2.83%
Milenio Diario, S.A. de C.V.	\$26 359 059.55	2.11%
Grupo Radio Centro, S.A.B. de C.V.	\$25 427 083.98	2.04%
Centro de Cultura Nuestra América, A.C.	\$21 982 212.39	1.76%
Otras (387)	\$572 803 109.81	45.87%
<b>TOTAL</b>	<b>\$1 248 779 648.75</b>	<b>100%</b>

Fuente: Comsoc, SFP, enero de 2021. Cifras en pesos de 2021.

restante. Los medios y empresas más beneficiados fueron TV Azteca, *La Jornada*, Televisa, Grupo Fórmula, *Milenio* y *Radio Centro* (ver tabla 1.3).

Por otra parte, la información preliminar indica que entre las instituciones que más recursos ejercieron en publicidad oficial en 2020, se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Pronósticos para la Asistencia Pública, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Secretaría de Go-

bernación (Segob), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar). Y llama la atención que durante 2020, año de pandemia, la Secretaría de Salud sólo haya ejercido preliminarmente cerca de 14 millones de pesos y ocupe el lugar 11 de las instituciones con mayor gasto en publicidad. Esta situación genera dudas sobre la estrategia de comunicación social de esta institución, crucial en 2020, pues la información más importante de ese año tuvo que ser la relativa a la salud pública (véase tabla 1.4).

**Tabla 1.4 Las diez instituciones federales que más recursos ejercieron en publicidad oficial durante 2020 (cifras preliminares)**

INSTITUCIÓN	MONTO	PORCENTAJE
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	\$331 701 345.67	26.56%
Pronósticos para la Asistencia Pública	\$307 805 720.05	24.65%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	\$144 677 925.96	11.59%
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	\$81 981 025.79	6.56%
Secretaría de Gobernación (Segob)	\$80 976 246.92	6.48%
Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)	\$64 398 837.64	5.16%
Secretaría de Marina (Semar)	\$48 516 948.85	3.89%
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext)	\$20 703 539.32	1.66%
Secretaría de Cultura	\$19 724 921.51	1.58%
Banco del Bienestar, S.N.C. (antes Bansefi)	\$14 295 399.17	1.14%
70 instituciones restantes	\$133 997 737.88	10.73%
<b>TOTAL</b>	<b>\$1 248 779 648.75</b>	<b>100%</b>

Fuente: Comsoc, SFP, enero de 2021. Cifras en pesos de 2021.



En 2020, el

89%

del gasto en publicidad oficial se  
concentró en 10 instituciones federales.

Fuente: Comsoc, SFP.

En este sentido es importante destacar que del total de 80 instituciones federales que ejercieron gasto en publicidad oficial, el 89% de éste se concentró en 10 de ellas (véase tabla 1.4).

El descenso en el gasto en publicidad oficial parece una buena noticia a primera vista, sin embargo, es importante notar que, dada la ausencia de criterios claros, además de la concentración del gasto al final del año y en unos cuantos medios, podrá seguir siendo un mecanismo de control editorial.<sup>52</sup>

Al igual que el exceso de gasto en publicidad oficial puede ser un mecanismo de predominio sobre los medios, también lo puede ser su disminución o ausencia. De ahí que sea importante su regulación desde una perspectiva de derecho a la información y libertad de expresión.<sup>53</sup> En 2019, se aprobaron 4100 millones de pesos y se gastaron 3200 millones, lo que representó un subejercicio de poco más de 919 millones de pesos; para 2020, el monto aprobado fue de 2400 millones de pesos, casi la mitad que en 2019, y se tiene un gasto ejercido preliminar de 1200 millones de pesos, para un subejercicio de 1200 millones de pesos, es decir, se ha gastado la mitad del presupuesto aprobado.

En noviembre de 2017, ARTICLE 19 obtuvo una sentencia favorable de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un amparo promovido contra la omisión legislativa en la regulación del párrafo octavo del artículo 134 constitucional respecto a publicidad oficial y comunicación social.

A raíz de dicha sentencia, la legislatura anterior expidió la Ley General de Comunicación Social que, sin embargo, no terminó por adoptar los estándares de derechos humanos en materia de libertad de expresión y pluralidad mediática. Por ello, diversos integrantes de la Cámara de Senadores, el partido Movimiento Ciudadano (MC) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentaron las acciones de inconstitucionalidad 52/2018, 53/2018 y 55/2018, dadas las violaciones que se cometieron al proceso legislativo, así como a la libertad de expresión y al derecho a la información.

A casi tres años, siguen enlistadas para su discusión en la SCJN. En febrero de 2020, hace más de un año,<sup>54</sup> el caso iba a ser abordado, sin embargo, por el contexto de pandemia, se difirió sin fecha cierta. Es urgente que la SCJN emita una resolución en este caso, ya que se mantiene vigente una legislación que vulnera la pluralidad mediática, lo que tiene efectos nocivos para el ejercicio del derecho a la información y la libertad de expresión.

Asimismo, ARTICLE 19 presentó una demanda de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social, que actualmente ha sido atraída por la Primera Sala de la SCJN. Sin embargo, al igual que con las acciones de inconstitucionalidad, no ha sido listada para su pronta discusión.

Finalmente, es preciso mencionar que destacan medidas como la “urgente” solicitud del vocero de Presidencia, Jesús Ramírez Cuevas, al Instituto Nacional Electoral (INE) para que los partidos políticos cedan sus tiempos oficiales en los medios para promover contenidos informativos dirigidos a informar a la sociedad sobre la pandemia de COVID-19.<sup>55</sup> A primeras luces pareciera una medida incuestionable.

Sin embargo, pedir que los partidos políticos renuncien a los espacios para colocar sus mensajes y propuestas adquiere otra dimensión al observar que el gobierno federal no ejerce adecuadamente el gasto de publicidad oficial (cuyo objetivo es mantener a la sociedad informada), al ver medidas como la disminución de los tiempos fiscales (que analizaremos a continuación) y al constatar que el presidente ya *concentra* la agenda pública a través de sus conferencias de prensa matutinas. Así, de implementarse esta medida, se afectaría la plu-

52 Aun cuando escapa a los objetivos de este informe, es importante analizar la publicidad oficial en las redes sociales como herramienta de difusión de los mensajes del Estado.

53 ARTICLE 19, Fundar. Centro de Análisis e Investigación y el Colectivo Medios Libres impulsaron una iniciativa ciudadana. Véase “Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Publicidad Oficial”, #MediosLibres, <https://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/10/LGPO-VF-24102018.pdf> (consulta del 12 de diciembre de 2020).

54 ARTICLE 19, “ARTICLE 19 y FUNDAR solicitan al pleno de la SCJN declare la inconstitucionalidad de la Ley General de Comunicación Social”, 21 de febrero de 2020, <https://articulo19.org/article-19-y-fundar-solicitan-al-pleno-de-la-scjn-declare-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-general-de-comunicacion-social/> (consulta del 25 de enero de 2020).

55 “INE y partidos deben ceder tiempos oficiales por rebrote de COVID: Presidencia”, *Contralínea*, 18 de diciembre de 2020, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/12/18/ine-y-partidos-deben-ceder-tiempos-oficiales-por-rebote-de-covid-presidencia/> (consulta del 14 de enero de 2021).

alidad informativa en el aspecto político-electoral, pues terminarían por *clausurar* mensajes e información relevante para los comicios y, por ende, para la vida democrática del país.

### Los tiempos fiscales

En su conferencia mañanera del 3 de abril de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció la firma de un decreto para devolver a los medios de comunicación los *tiempos fiscales*.<sup>56</sup> Esto quiere decir que aquellos podrán utilizar ese tiempo para comercializarlo y, así, obtener mayores ingresos. AMLO anunció esta medida porque considera que no requiere de propaganda para ejercer su gobierno.<sup>57</sup>

“[...] devolvemos los tiempos oficiales a estaciones de radio, canales de televisión, porque un gobierno que mantiene comunicación permanente con el pueblo, un gobierno del pueblo no necesita de propaganda, la industria de la radio y la televisión está pasando por un mal momento porque han bajado sus ingresos en general y nosotros no podemos darles dinero para publicidad, como era antes; se

ha reducido considerablemente y se va a reducir aún más el gasto de publicidad. Entonces, con esta medida ellos van a poder comercializar esos tiempos y son ingresos que les van a ayudar a mantener sus empresas y, sobre todo, a mantener el trabajo de muchos quienes laboran en esta industria”.

Por un lado, la eliminación de los tiempos fiscales en los medios electrónicos afectaría directamente el derecho a la información de la sociedad en tanto se trata de espacios clave de comunicación social con fines informativos, educativos, culturales o de interés general.<sup>58</sup> Dichos espacios adquieren mayor relevancia en contextos de emergencia, pero también como parte de la comunicación social permanente, en especial, porque la radio y televisión son precisamente las que llegan a las comunidades más apartadas y vulnerables, donde no hay acceso a internet.

En respuesta a dicho planteamiento, organizaciones de la sociedad civil emitimos algunas recomendaciones al respecto, dadas las implicaciones que la medida podría tener para el ejercicio del derecho a la información.<sup>59</sup>

Finalmente, el decreto respectivo fue publicado el 23 de abril de 2020<sup>60</sup> y no contempló la eliminación de los tiempos fiscales, pero sí su reducción. Así, pasaron de 18 minutos a 11 minutos al día, para televisión, y en el caso de radiodifusoras, se redujeron de 35 minutos a 21 minutos diarios. Aun cuando las consecuencias son menores que con su eliminación, el acortamiento de estos tiempos sigue suponiendo un impacto en el ejercicio del derecho a la información. El efecto de medidas como ésta y la reducción del gasto de publicidad oficial sin criterios de asignación es que también se anulan espacios

56 Los tiempos fiscales son espacios que los medios ceden al Estado a cambio del pago como una forma de pago del impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968. Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) puede recibir de los concesionarios el pago de dicho impuesto en especie de tiempo. Ello se especificó con el Decreto por el que se Autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Recibir de los Concesionarios de Estaciones de Radio y Televisión el Pago del Impuesto que se Indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002. En estos espacios se transmiten mensajes de los diferentes poderes de la Unión y entes autónomos. Véase: Trejo, Irene, “Tiempos Oficiales y su normatividad”, *IJ UNAM*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/16.pdf> (consulta del 12 de diciembre de 2020). Los tiempos fiscales surgieron con el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.

57 Presidencia de la República, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina. Viernes 3 de abril de 2020”, Gobierno de México, 3 de abril de 2020, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-3-de-abril-de-2020?idiom=es> (consulta del 12 de diciembre de 2020).

58 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134, párr. octavo.

59 ARTICLE 19, “Eliminar tiempos fiscales en medios de comunicación es un retroceso al derecho a la información”, 3 de abril de 2020, [https://articulo19.org/el-decreto-que-planea-firmar-el-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-para-devolver-los-tiempos-fiscales-del-ejecutivo-en-radio-y-television-representa-un-retroceso-al-derecho-a-la-informacion-de-la/#\\_ftn1](https://articulo19.org/el-decreto-que-planea-firmar-el-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-para-devolver-los-tiempos-fiscales-del-ejecutivo-en-radio-y-television-representa-un-retroceso-al-derecho-a-la-informacion-de-la/#_ftn1) (consulta del 12 de diciembre de 2020).

60 Decreto por el que se Autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Recibir de los Concesionarios de Estaciones de Radio y Televisión el Pago del Impuesto que se Indica, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2020, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592117&fecha=23/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592117&fecha=23/04/2020) (consulta del 12 de diciembre de 2020).



**Resultados  
obtenidos de  
las  
investigaciones**



Identificación	Descripción del objeto
<b>Indicio B</b>	<p>Un sobre amarillo, que comprende en su interior un sobre blanco con ventana transparente conteniendo un disco con [REDACTED]</p> <p>pestaña se encuentra adherida una etiqueta color verde la cual contiene una leyenda.</p> <p>El cual al abrir el disco en un equipo de cómputo institucional nos percatamos que requiere el ingreso de una contraseña para visualizar la información, motivo por el cual se ingresó la leyenda adherida al sobre blanco siendo favorable el acceso a dicha información, al escribir la contraseña de acceso observamos 3 archivos el primero con la [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>percatamos que contiene 6 carpetas con las siguientes leyendas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• [REDACTED]</li><li>• [REDACTED]</li></ul>

de interlocución de distintas instituciones con la población. Es decir, se sigue contribuyendo a la *concentración* de la comunicación social en las mañaneras del presidente, en sentido contrario a la pluralidad de mensajes y contenidos que es necesario que diversas instituciones difundan para cumplir con sus obligaciones de informar.

Además, esta reducción contradice el discurso oficial en el sentido de rechazar tajantemente las condonaciones fiscales a grandes contribuyentes que se reiteró, por ejemplo, como forma de subsidio a las empresas en el contexto de la pandemia.<sup>61</sup> Este discurso, además, fue plasmado en la reforma del artículo 28 constitucional.<sup>62</sup> Así, la decisión de acortar los tiempos fiscales contraviene esta política en tanto son una contribución en especie por el uso del espacio radioeléctrico (propiedad de la nación) por parte de los concesionarios comerciales de radio y televisión.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que los tiempos fiscales no son exclusivos de la OPR, sino que también son utilizados por otras instituciones del propio Ejecutivo federal y del Estado mexicano (por ejemplo, el INE), las cuales también tienen obligación de informar a la ciudadanía. Así, esta medida termina por ser contraria al deber del Estado de realizar campañas sobre el ejercicio de derechos y obligaciones (cumplimiento de obligaciones fiscales, campañas de vacunación, campañas para la prevención de la violencia, etcétera), mermando así al derecho a la información.

## Infodemia.mx: el Estado califica la “veracidad” de la información

El titular del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), Jenaro Villamil,<sup>63</sup> lanzó una iniciativa para atajar la desinformación en las redes sociales y medios de comunicación en el contexto de la pandemia, con la creación del sitio Infodemia.mx.<sup>64</sup> Esta iniciativa “[...] tiene como objetivo combatir la *infodemia*, es decir, la epidemia de noticias falsas, y ofrecer a las audiencias digitales un espacio de información verificada. Lo anterior se lleva a cabo en dos fases: 1) identificación de las noticias falsas y 2) alfabetización digital.”<sup>65</sup>

Esta iniciativa es relevante para el ejercicio del derecho a la información en tanto se trata de una iniciativa planteada por el SPR, una entidad del Estado. En entrevista del 3 de julio de 2020 con *Aristegui Noticias*, Jenaro Villamil señaló: “Se ha desarrollado este espacio para detener las noticias falsas, difundiendo sólo información verificada, que evite la contaminación en redes”. Ello tiene serias implicaciones para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, en tanto una institución gubernamental se arroga el papel de ente regulador de la verificación de la información. Además, nunca se clarificaron los criterios ni la metodología para calificar cierta información como “falsa”.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la veracidad y validez de la información no puede ser un criterio para la censura. En el numeral 5 de su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley.”<sup>66</sup>

61 “Descarta AMLO condonación de impuestos a empresas para enfrentar crisis por coronavirus”, *El Universal*, 1 de abril de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-mananera-de-amlo-descarta-condonacion-de-impuestos-empresas> (consulta del 25 de enero de 2020).

62 Decreto por el que se Declara Reformado el Primer Párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Condonación de Impuestos, Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 2020, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5588597&fecha=06/03/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588597&fecha=06/03/2020) (consulta del 25 de enero de 2020).

63 “Infodemia, la otra pandemia: Jenaro Villamil”, *Telediario*, 6 de mayo de 2020, <https://www.telediario.mx/nacional/infodemia-la-otra-pandemia-de-la-sociedad-jenaro-villamil> (consulta del 12 de diciembre de 2020).

64 El flujo, difusión y replicación de información falsa o noticias falsas.

65 “Quiénes somos”, *InfodemiaMX*, <https://infodemia.mx/nosotros>

66 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “Declaración de principios sobre libertad de expresión”, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, <http://cidh.org/Basicos/Basicos13.htm> (consulta del 5 de diciembre de 2020).



Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, en compañía de Jenaro Villamil Rodríguez, titular del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), encabezaron la conferencia de prensa matutina para informar sobre la propagación de noticias falsas a través de redes social durante la pandemia, así como detalles del programa de rehabilitación a las escuelas, el 6 de mayo de 2020. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Aun cuando la iniciativa no tuvo amplia difusión ni recepción, es sintomática de una tendencia a buscar el control político de los flujos información. Medidas como ésta no pueden ser consideradas como un servicio público debido a que dependen de una institución que carece de autonomía. Así, la propuesta puede estar sujeta a controles políticos y ser una herramienta de censura que ponga en riesgo el ejercicio de la libertad de expresión y al ejercicio plural y crítico del derecho a la información, en la medida en que la propia institución califique discrecionalmente como “falso” aquello que resulte incómodo o inconveniente para el gobierno.

## La clausura del derecho a la información: tendencia que se agudiza

En el informe de 2019 de ARTICLE 19,<sup>67</sup> documentamos la tendencia al uso de la declaratoria de inexistencia de la información y de la declaratoria de notoria incompetencia como los mecanismos más utilizados para *clau-*

*surar* el acceso a la información pública requerida por la vía de las solicitudes de información. Ambas declaratorias son funciones de los Comités de Transparencia y Unidades de Transparencia de las instituciones a las que se les requiere la información, de acuerdo con la fracción II del artículo 44, y los artículos 136, 138 y 139 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).<sup>68</sup>

Aun cuando la LGTAIP establece que ambas declaratorias deben estar fundadas y motivadas por la autoridad, así como dar certeza al solicitante respecto a dónde puede encontrar la información, se han seguido usando de modo indiscriminado durante 2020. En nuestro informe de 2019 se otorgó el beneficio de la duda respecto a los procesos de profesionalización y capacitación, dados los cambios en la administración pública federal que implicó la llegada de un nuevo gobierno. Sin embargo, a lo largo de este año pudimos observar que la tendencia se mantuvo.

67 ARTICLE 19, *Disonancia...*, *op. cit.*

68 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015.

Además, se agrega otro reto que no puede pasarse por alto: en 2020, la pandemia, aunada a emergencias por desastres naturales, abrió la puerta a la suspensión de plazos y términos tanto por los organismos garantes del derecho a la información como por las instancias judiciales. Esta situación contribuyó a un proceso de *clausura* en el ejercicio de los derechos.

No es gratuito que el presidente haya afirmado respecto a la pandemia: “Nos vino esto como anillo al dedo para afianzar el propósito de la transformación”.<sup>69</sup> Esto es verdad, en cuanto se afianzaron las tendencias negativas identificadas durante 2019 respecto al derecho a la información. A continuación, analizamos los tres principales retos que contribuyeron a la clausura del derecho a la información.

### Suspensión de plazos

No es posible analizar el ejercicio del derecho a la información en 2020 fuera del contexto de la pandemia, en particular, por el largo periodo de suspensión de plazos y términos para responder a las solicitudes de información pública, así como de otras funciones del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT). Esta circunstancia impactó en las estadísticas vinculadas al ejercicio del derecho a la información, lo cual representa un reto metodológico para analizar las tendencias durante 2020.

Las suspensiones de plazos y términos fueron autorizadas por la mayoría de los organismos garantes del derecho a la información<sup>70</sup> y, a nivel federal, el 20 de marzo el pleno del INAI acordó suspenderlos para la atención de solicitudes de información entre el 23 de marzo y el 17 de abril.<sup>71</sup> El 15 de abril se decidió extender el periodo

hasta el 30 de abril, aunque las actividades sustanciales del INAI continuaron, incluidas las sesiones del pleno en ese periodo.<sup>72</sup>

En un inicio, la suspensión de plazos y términos se hizo extensiva a los sujetos obligados, aun cuando la propia CIDH había establecido en su resolución 1/2020<sup>73</sup> que era preciso para los Estados parte “asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público”. De igual manera, se destaca el papel de los organismos garantes, como el INAI y los institutos de transparencia estatales, para que las instituciones den prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública e informen proactivamente y de forma accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad.

A mediados de abril de 2020, la propia CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) expresaron su preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información en algunos Estados miembros, con mención particular a la suspensión general de plazos y términos.<sup>74</sup>

A este comunicado se sumó una carta en sentido similar firmada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil en México, en la que expresamos preocupación en torno a las consecuencias de esta suspensión de términos y plazos, en especial, por la falta de información accesible dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad y personas con discapacidad, en el marco de la

69 David Marcial, *op. cit.*

70 Los acuerdos de los organismos garantes locales se pueden consultar en “Hipervínculos a los acuerdos o comunicados sobre la suspensión de términos y/o plazos en las entidades federativas”, Plataforma Nacional de Transparencia, [https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/vinculos\\_acuerdos\\_estados](https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/vinculos_acuerdos_estados) (consulta del 12 de diciembre de 2020).

71 “INAI suspende plazos y términos legales para atender solicitudes de información y medios de impugnación, ante COVID-19”, comunicado de prensa INAI/094/20, 20 de marzo de 2020, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-094-20.pdf> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

72 “Amplía INAI al 30 de abril periodo de suspensión de plazos y términos legales para atender solicitudes de información y medios de impugnación”, comunicado de prensa INAI/120/20, 15 de abril de 2020, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-120-20.pdf> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

73 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, 10 de abril de 2020, <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

74 “CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del COVID-19”, comunicado de prensa R78/20, OEA, 18 de abril de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1173&lID=2> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

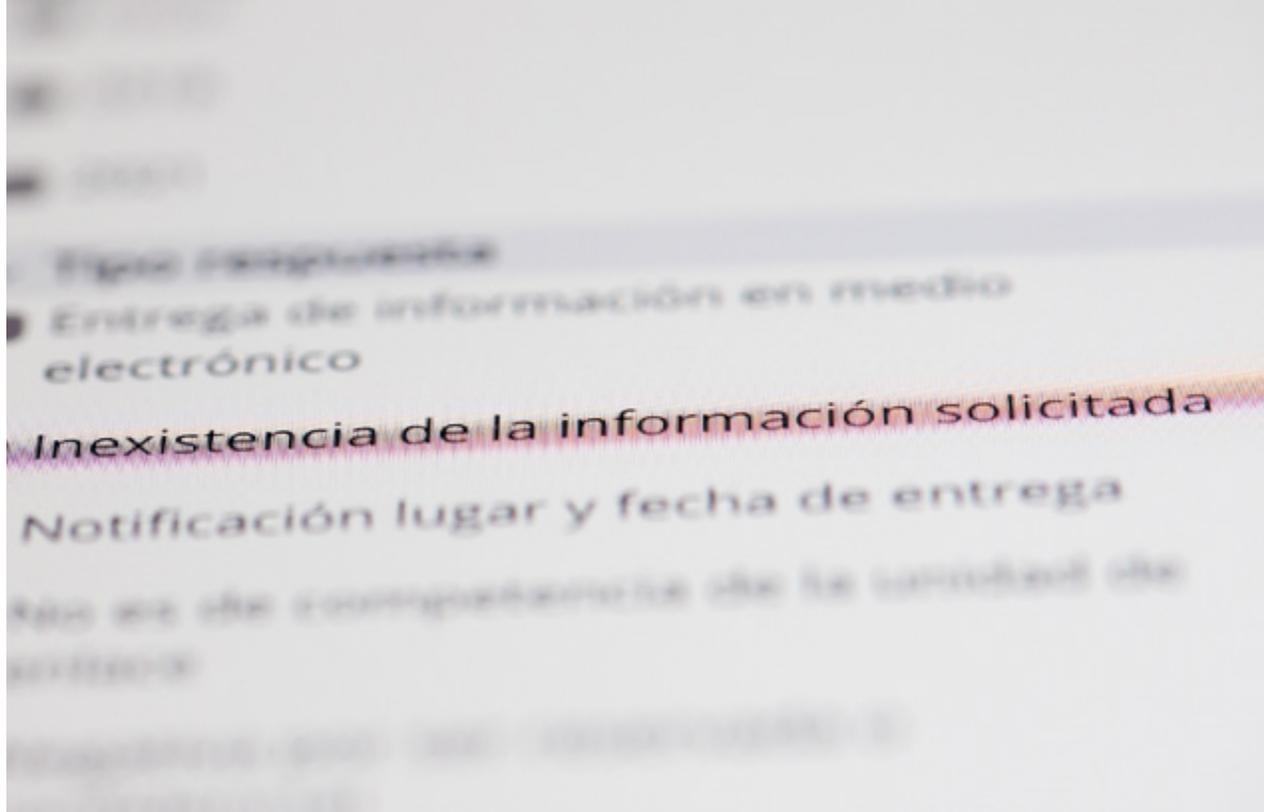


Imagen de una solicitud de información dirigida a COFEPRIS cuya respuesta fue “inexistencia de la información solicitada”. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

pandemia.<sup>75</sup> En respuesta, en abril, el INAI decidió reanudar los plazos para que las instituciones con actividades esenciales sigan atendiendo las solicitudes de información y, así, salvaguardar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales durante la emergencia sanitaria.

Destaca el caso del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (ITAIGro), que suspendió los plazos y términos del derecho a la información del 19 de marzo de 2020 al 18 de diciembre de 2020,<sup>76</sup> para inmediatamente entrar al periodo vacacional, por lo que su reanudación tuvo lugar, realmente, hasta el día 7 de enero de 2021. Fueron diez meses en los que los sujetos obligados con actividades no esenciales, en esta entidad, no cum-

plieron con el derecho a la información. Como resultado de esta medida, se desecharon 141 recursos de revisión en materia de acceso a la información interpuestos en ese periodo, de conformidad con el acuerdo de fecha 18 de diciembre de 2020 del ITAIGro, por lo que los solicitantes tuvieron que hacer de nuevo el trámite y esperar la respuesta. Así, la interrupción del ejercicio del derecho a la información fue de casi un año.

De manera similar, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX) extendió la suspensión de plazos hasta octubre de 2020,<sup>77</sup> aduciendo la necesidad de llegar a un cumplimiento gradual de funciones. Si bien estas

75 [Carta pública] *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, 15 de abril de 2020, <https://fundar.org.mx/carta-publica-organizaciones-y-personas-piden-al-inai-garantizar-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-ante-la-pandemia/> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

76 Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, ITAIGro, Acuerdos 23/2020, 29/2020, 30/2020, 35/2020, 36/2020, 39/2020, 39/2020, 41/2020, 43/2020, 45/2020, 47/2020, 53/2020, 56/2020 y 60/2020, <http://itaigro.org.mx/> (consulta del 14 de enero de 2021).

77 Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, INFOCDMX, “Acuerdo por el que se amplía la suspensión de plazos y términos para los efectos de los actos y procedimientos que se indican, así como las medidas que adoptó el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, derivado de la contingencia sanitaria COVID-19, mediante acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veinte”, acuerdo 1268/SE/07-08/2020, 7 de agosto de 2020, [https://documentos.infocdmx.org.mx/acuerdos/2020/A121Fro1\\_2020-To3\\_Acdo-2020-07-08-1268.pdf](https://documentos.infocdmx.org.mx/acuerdos/2020/A121Fro1_2020-To3_Acdo-2020-07-08-1268.pdf) (consulta del 25 de enero de 2020).

medidas pueden ser tomadas siempre y cuando se continúe garantizando el ejercicio del derecho a la información relativa a la pandemia, lo cierto es que su extensión excesiva y la falta de adopción de medidas expeditas que permitan la reactivación de las actividades de manera plena terminan por afectar el ejercicio del derecho de acceso a la información en tiempos en los que se vuelve más necesaria.

También hubo suspensión de plazos en el Poder Judicial federal, lo que imposibilitó la interposición de demandas de amparo y otros procesos vinculados a la protección del ejercicio del derecho a la información. El pleno del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) publicó el acuerdo general 13/2020 para prorrogar la suspensión de actividades en juzgados y tribunales federales del 20 de abril, prórroga que se extendió hasta el 3 de agosto de 2020 por sucesivos acuerdos generales.<sup>78</sup> Estas medidas se han vuelto a aplicar. Por ejemplo, la suspensión desde el 5 de diciembre de 2020 hasta el 26 de enero de 2021 se prorrogó al 9 de febrero en los estados con semáforo rojo.<sup>79</sup>

En su informe *¿Derechos aplazables? El Poder Judicial frente a la población penitenciaria durante la pandemia por COVID-19*,<sup>80</sup> la organización EQUIS Justicia para las Mujeres analizó los efectos de esas suspensiones en materia acceso a la justicia. En entrevista, una persona representante de la organización explicó que para la elaboración de dicho informe se revisaron los acuerdos de suspensión de las instancias del Poder Judicial a nivel estatal. Así, concluyeron que no hay certeza respecto a qué información es prioritaria y se puede obtener durante pandemia.

78 “Acuerdo general 7/2020, del pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 5/2020, relativo a las medidas de contingencia en las áreas administrativas del propio Consejo por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19”, *Consejo de la Judicatura Federal*, 13 de abril de 2020, [https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral7\\_2020.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral7_2020.pdf) (consulta del 5 de agosto de 2020).

79 Dávila, Patricia, “CJF amplía suspensión de actividades en entidades con semáforo rojo”, *Proceso*, 23 de enero de 2021, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/1/23/cjf-amplia-suspension-de-actividades-en-entidades-con- semaforo-rojo-256888.html>, (consulta del 25 de enero de 2020).

80 “Derechos aplazables? El Poder Judicial frente a la población penitenciaria durante la pandemia por COVID-19”, EQUIS Justicia para las Mujeres, <https://equis.org.mx/projects/derechos-aplazables-poder-judicial-poblacion-penitenciaria-covid19/> (consulta del 7 de diciembre de 2020).

De este modo, información sustancial en materia de acceso a la justicia —como cuáles son las medidas que las personas privadas de la libertad pueden solicitar en medio de la emergencia sanitaria—, no es considerada prioritaria ni urgente por las instancias judiciales y centros de justicia para las mujeres.<sup>81</sup>

Entonces, una tendencia relevante de 2020 es que los acuerdos para suspensión de plazos y términos, en general, no ofrecieron claridad respecto a qué actividades se consideraron prioritarias y cuáles no, ni de los fundamentos y motivos de dicha clasificación, ni sobre los medios para ofrecer dicha información en los formatos culturalmente pertinentes. De esta manera, la labor de vigilancia de los organismos garantes en materia de derecho a la información se vio seriamente mermada, con lo cual se reafirmó la tendencia a la clausura de mecanismos de información alternos a las conferencias matutinas.

### Declaratorias de inexistencia de información y de incompetencia

A pesar de la suspensión de plazos y términos del INAI, se puede observar que la disminución en el número de solicitudes de información no fue tan acentuada como se esperaría. Esto quiere decir que el ejercicio del derecho a la información por la vía de la transparencia reactiva ha mantenido un crecimiento sostenido durante los últimos años, tal como lo muestra la tabla 1.6.

De igual manera, la interposición de recursos de revisión o quejas ante el INAI derivadas de respuestas insatisfactorias, a nivel federal, también se sostuvo en 2020, como lo muestra la figura 1.2 sobre recursos de revisión.

Durante 2020 los sujetos obligados que en el ámbito federal tuvieron más recursos de revisión fueron los que muestra la tabla 1.5.

Destaca el caso de la Comisión Reguladora de Energía, cuyas solicitudes de información aumentaron de 719, en 2018, a 1838, en 2019, y a 2535, en 2020. No obstante el incremento de solicitudes de información, se trata del sujeto obligado que, proporcionalmente, tuvo más

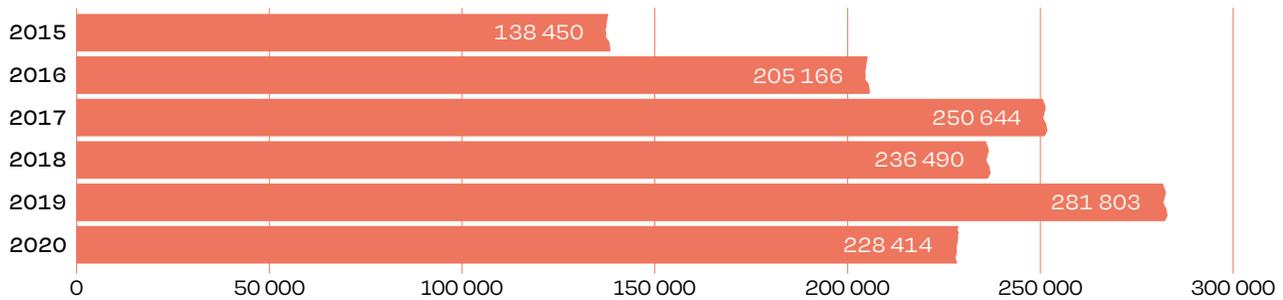
81 ARTICLE 19, entrevista con integrante de EQUIS Justicia para Mujeres, 7 de diciembre de 2020.

Tabla 1.5 Recursos de revisión ante el INAI (1 de enero a 3 de diciembre de 2020)

SUJETO OBLIGADO	NÚMERO DE RECURSOS DE REVISIÓN
Comisión Reguladora de Energía	1938
Instituto Mexicano del Seguros Social	1427
Secretaría de Educación Pública	834
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	529
Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios	477
Secretaría de la Función Pública	359
Secretaría de la Defensa Nacional	347

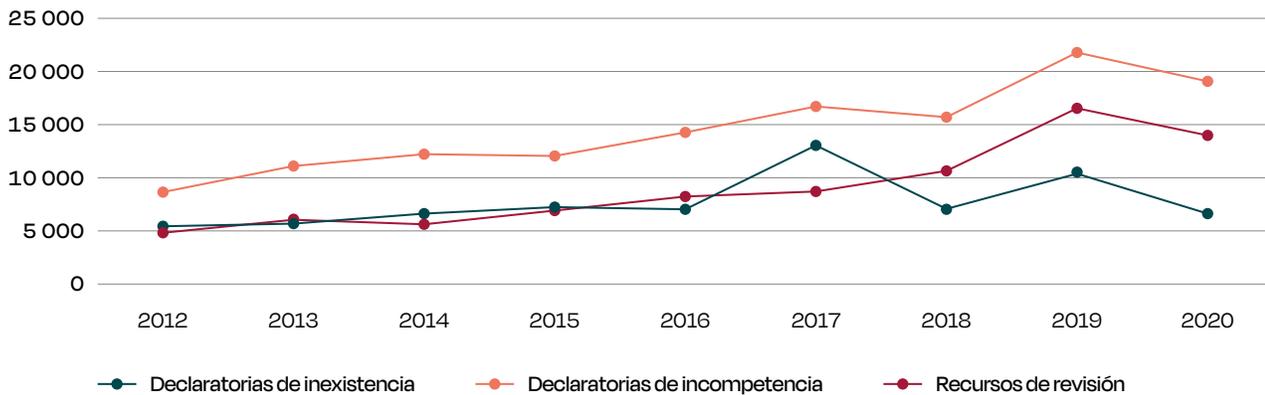
Fuente: Estadísticas del INAI y solicitud de acceso a información con folio PNT 0673800344520. Corte de 2020 al 3 de diciembre.

Figura 1.1 Número de solicitudes de acceso a información pública del orden federal (2015- 2020)



Fuente: INAI.

Figura 1.2 Número de declaratorias de inexistencia de información, de incompetencia y de recursos de revisión en solicitudes a instancias federales (2012-2020)



Fuente: solicitud de acceso a información con folio PNT 0673800344520. Datos hasta el 19 de noviembre de 2020.

**Tabla 1.6 Sujetos obligados con más declaratorias de inexistencia de información  
(1 de diciembre 2018 - 19 de noviembre de 2020)**

SUJETO OBLIGADO	NÚMERO DE DECLARATORIAS
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	8317
Comisión Nacional del Agua	1443
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	782
Instituto Mexicano del Seguro Social	632
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	401
Oficina de la Presidencia de la República	385
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	369

Fuente: solicitud de acceso a información con folio PNT 0673800344520. Corte de 2020 hasta el 19 de noviembre.

quejas, con un total de 1938 recursos de revisión, para un índice de recursividad de 30.2 hasta el 3 de diciembre de 2020. Es decir, prácticamente dos terceras partes de las solicitudes que se le hicieron derivaron en recursos de revisión, lo que significa un incremento de éstos del 479% respecto a 2019.<sup>82</sup>

Ahora bien, como lo señalamos en nuestro informe anual 2019, es importante observar que el aumento de las quejas requiere de un análisis detallado y que se presenten más recursos de revisión no necesariamente implica mayor opacidad. Aun cuando el crecimiento de las quejas es paralelo al de las solicitudes, es primordial tomar en cuenta las particularidades de cada sujeto obligado específico y de los mecanismos utilizados para negar información.

Al respecto, resulta fundamental analizar el incremento excesivo en el uso de dos mecanismos para negar el acceso a la información pública: la declaratoria de inexistencia y la declaratoria de no competencia. Desde 2002 hasta el 19 de noviembre de 2020, las instituciones que en más ocasiones han declarado inexistente la información solicitada son la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (21 363), la SFP (4922), el IMSS (4886) y la OPR (3632).<sup>83</sup> Sin embargo, en los dos

años de la presente administración se han agregado algunos actores más a la lista (véase tabla 1.6).

A continuación, en la figura se compara la tendencia entre el “Número de declaratorias de inexistencia, de incompetencia y recursos de revisión federales”.

Lo importante a destacar en la figura 1.2 es la alineación que se da en los últimos dos años entre las declaratorias de incompetencia, las declaratorias de inexistencia<sup>84</sup> y la interposición de recursos de revisión. Esto es indicativo de cómo éstos se correlacionan con las declaratorias en dicho periodo.

Por otro lado, como se puede ver en la figura 1.3, también es interesante que el porcentaje de declaratorias de incompetencia respecto al total de respuestas por año tiene un incremento histórico que llega al 10.7% en 2020.

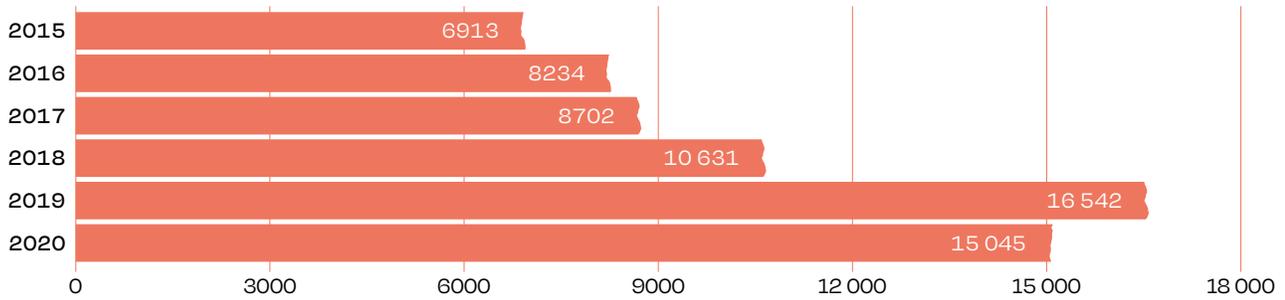
Es importante destacar el caso de la OPR, ya que tiene un rol importante en el proceso de *concentración, clausura y desinformación* que hemos descrito. Como se puede ver en la figura anterior, el uso de la declaratoria de incompetencia pasó de cero en, 2019, a 389, en 2020. Es interesante que, por otro lado, las declaratorias de inexistencia, cuyo uso recurrente ARTICLE 19 consigné

82 INAI, “Estadísticas”, [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=3348](https://home.inai.org.mx/?page_id=3348), (consulta: 15 de febrero de 2021); y solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0673800344520.

83 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0673800344520.

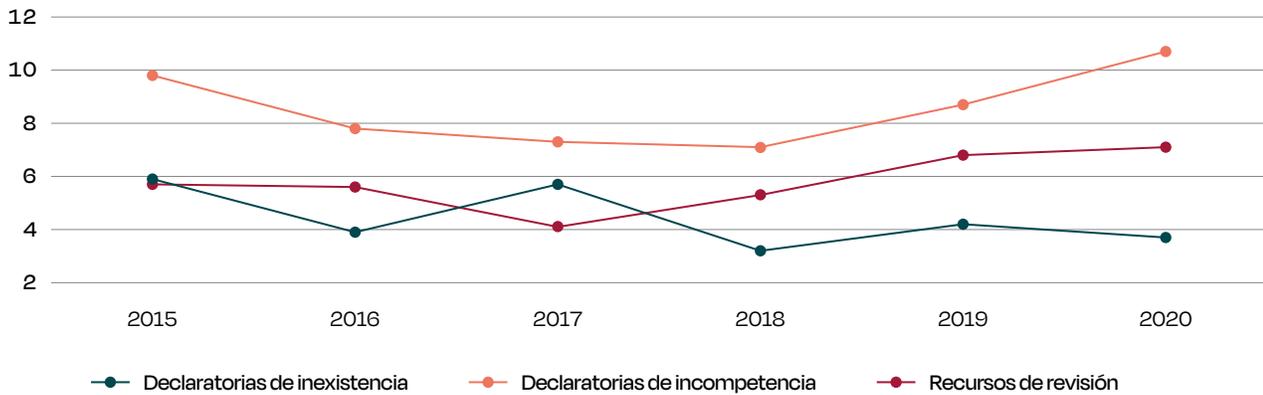
84 Tanto la declaratoria de inexistencia como la declaratoria de notoria incompetencia son mecanismos que las instituciones pueden utilizar al responder una solicitud de información. Sin embargo, la decisión de su uso debe estar fundado y motivado. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, arts. 136, 138 y 139.

**Figura 1.3 Recursos de revisión de acceso (2015-2020)**



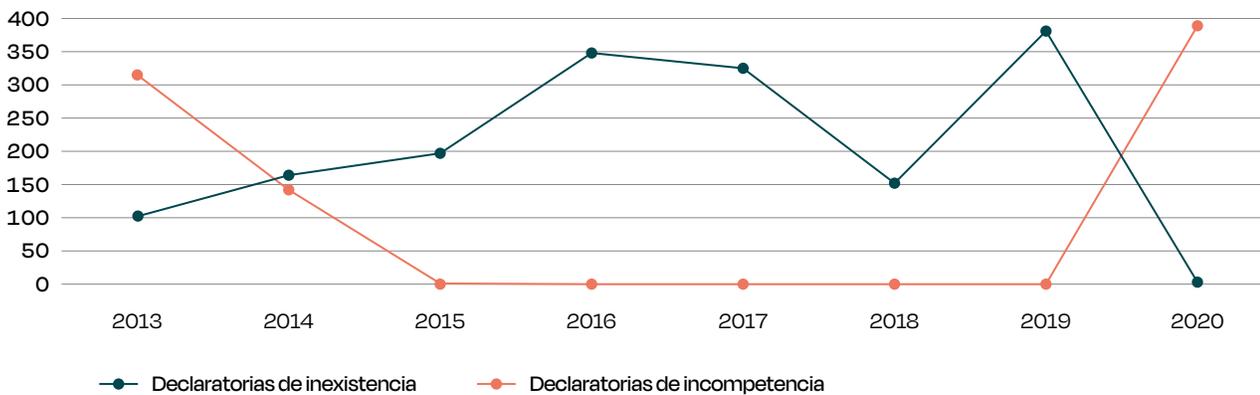
Fuente: Estadísticas del INAI y solicitud de acceso a información con folio PNT 0673800344520.

**Figura 1.4 Porcentaje de solicitudes de información a instancias federales que derivaron en declaratorias de inexistencia, de incompetencia y en recursos de revisión (2015-2020)**



Fuente: solicitud de acceso a información con folio PNT 0673800344520. Datos hasta el 19 de noviembre de 2020. Porcentaje respecto al número total de respuestas por año. En el caso de los recursos de revisión, el porcentaje se calculó respecto al número total de solicitudes por año.

**Figura 1.5 Declaratorias de inexistencia y de incompetencia de la Oficina de la**



Fuente: Solicitud de acceso a información con folio PNT 0673800344520. Datos hasta el 19 de noviembre de 2020.

en su informe de 2019,<sup>85</sup> pasaron de 381, en ese año, a solamente tres, en 2020. Esto es, hay una inversión del mecanismo utilizado para no entregar información, ya no se esgrime la “inexistencia” sino la “incompetencia” para negarla. Esto resulta preocupante en tanto indica que, ante la denuncia del abuso de ciertos mecanismos para impedir el ejercicio del derecho a la información, se adoptan otros con el mismo fin y de la misma manera indiscriminada.

Organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y la sociedad en general han tropezado con estos mecanismos cuando solicitan información. Un testimonio de ello lo proporciona Santiago Aguirre, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez: “[En los procesos de acceso a la información] nos ha ido mal con el gobierno federal. Sí vemos un retroceso. Con más frecuencia las respuestas son de no existencia. Aunque no lo tenemos sistematizado, sí hemos visto un retroceso. En el caso de Ayotzinapa, el Ejército ha seguido con la tendencia de dar a cuentagotas información.”<sup>86</sup>

En sentido similar, la organización EQUIS Justicia para las Mujeres afirmó que se han incrementado las respuestas automáticas de declaración de incompetencia, sobre todo por parte de la OPR: “En conferencia matutina, el presidente dijo, respecto a las llamadas a la línea de emergencia 911, que el 90% de las llamadas de mujeres por violencia de género eran falsas. Entonces, hicimos una solicitud de información. A los cuatro días contestaron que Presidencia era notoriamente incompetente. Nos pareció muy grave porque no se vuelve responsable de lo que dice.”<sup>87</sup>

Respecto a otra afirmación del presidente de que ya había más de 900 solicitudes de amnistía federal, EQUIS Justicia para las Mujeres requirió las versiones estenográficas y el dato de en cuántos casos hubo una resolución negativa, así como que la aclaración de algunas discrepancias con registros documentales. Presidencia nuevamente recurrió a la declaración de incompetencia. “A los cuatro días, Presidencia se declara incompetente. Hay un patrón como tal de esto. Elementa e Intersecta tuvieron experiencias similares con otras

solicitudes. Se declara incompetente. Es un *modus operandi*.”<sup>88</sup>

A continuación, se describen algunos casos relevantes de solicitudes de información hechas en 2020 a las cuales se contestó con una declaratoria de incompetencia o de inexistencia y cómo esto ha afectado al ejercicio de otros derechos humanos.

*Campaña “Cuenta hasta 10”*: A cuatro meses de que el gobierno federal anunciara la campaña “Cuenta hasta 10”<sup>89</sup> para prevenir la violencia en los hogares, la agencia CIMAC Noticias introdujo una solicitud de información sobre aspectos básicos, como quién diseñó la campaña y cuánto costó. “La respuesta de Presidencia fue que no existe documento físico o digital en el que obre el nombre de las empresas, organizaciones civiles o personas que participaron en la elaboración de la campaña ‘Cuenta hasta 10’ para prevenir la violencia contra las mujeres; y que el presidente de la República no ha encomendado, ni ha girado instrucciones para dar seguimiento y/o atención a algún asunto relacionado, ni se han celebrado instrumentos jurídicos para la campaña.”<sup>90</sup> Tanto la OPR como la Segob alegaron incompetencia. Sin embargo, el INAI ordenó a Presidencia dar la información requerida.<sup>91</sup> Finalmente, de acuerdo con Cimac Noticias, ambas instituciones afirmaron haber realizado una búsqueda exhaustiva de la información y la declararon como inexistente.

Además de la anterior, existen diversas solicitudes de acceso a la información pública relativas a la campaña y en todos los casos la respuesta es una declaratoria de que no cuenta con la información en sus registros o de notoria incompetencia.<sup>92</sup> Todas ellas invitan al solicitante a requerir la información a otras instituciones, como el SESNSP, la Segob o el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (Conapred) o aseguran que se hizo una búsqueda exhaustiva y que no se encontró

85 ARTICLE 19, *Disonancia...*, *op. cit.*

86 ARTICLE 19, entrevista a Santiago Aguirre, director del Centro ProDH, 7 de diciembre de 2020.

87 ARTICLE 19, entrevista con integrante de EQUIS..., *op. cit.*

88 *Idem*.

89 Presentada por el vocero de la OPR, Jesús Ramírez Cuevas, el 26 de mayo de 2020 en conferencia de prensa en la Segob.

90 Soto, Angélica Jocelyn “ ‘Cuenta hasta 10’, una campaña ‘fantasma’ ”, *CimacNoticias*, 23 de septiembre de 2020, <https://cimacnoticias.com.mx/2020/09/23/cuenta-hasta-10-una-campana-fantasma> (consulta del 10 de diciembre de 2020).

91 *Idem*.

92 Solicitudes de acceso a información pública con folios PNT 0210000086820, PNT 0210000085920, PNT 0210000089120, PNT 0210000130820 y PNT 0210000086720.

evidencia documental. A final de cuentas, al igual que en el caso expuesto al inicio, la persona solicitante sigue sin contar con la información que requirió. Hasta el día de hoy se desconoce quién diseñó la campaña y cuánto costó al erario público.

*Llamadas de emergencia al 911:* En conferencia matutina del 15 de mayo de 2020,<sup>93</sup> el presidente afirmó: “Te voy a dar otro dato, que no quiere decir que no exista la violencia contra las mujeres [...]. El 90% de esas llamadas que te sirven a ti de base, son falsas, está demostrado [...]”. Por este motivo, EQUIS Justicia para las Mujeres realizó una solicitud de información<sup>94</sup> dirigida a la OPR requiriendo 1) la fuente que utilizó el presidente para decir que el 90% de las llamadas son falsas; 2) los criterios que se utilizan para determinar que una llamada es falsa, y 3) los criterios que se utilizan para determinar que una llamada es procedente.

En su respuesta, Presidencia declaró su “notoria incompetencia”. Por ello, EQUIS Justicia para las Mujeres interpuso un recurso de revisión ante el INAI,<sup>95</sup> que fue resuelto por el pleno de ese organismo en el sentido de que “[...] la Oficina de la Presidencia de la República omitió realizar el procedimiento de búsqueda de la información solicitada, limitándose a declarar su incompetencia para conocer de lo requerido por el particular [...]”.

El 10 de septiembre, Presidencia contestó con información que no atendía a lo solicitado, por lo que se realizó un escrito de inconformidad ante la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades. Sin embargo, el 28 de septiembre, dicha dirección emitió un acuerdo según el cual Presidencia cumplió con la resolución: “[...] se advierte que el sujeto obligado acató la instrucción de la resolución de mérito, ya que *asumió competencia* y emitió una respuesta a su solicitud de acceso a la información, consecuentemente, se tiene por cumplida.”<sup>96</sup>

93 Presidencia de la República, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina. Viernes 15 de mayo de 2020”, *Gobierno de México*, 15 de mayo de 2020, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-15-de-mayo-de-2020?idiom=es> (consulta del 10 de diciembre de 2020).

94 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0210000092120.

95 Recurso de revisión con folio RRA 04997/20.

96 Acuerdo de cumplimiento emitido por la DCyR del INAI en seguimiento al recurso de revisión con folio RRA 04497/20. Acuerdo notificado vía correo electrónico dirigido a la organización solicitante.

Así, después de un proceso de seis meses, la persona solicitante, una vez más, no tiene la información que requirió. Como consecuencia, se desconoce sobre qué base estadística el presidente desestimó el 90% de las llamadas de auxilio por violencia doméstica, lo cual afecta negativamente los derechos de las propias víctimas.

*Drogas y enfrentamientos:* La organización Elementa presentó una solicitud de información<sup>97</sup> a la OPR derivada de los dichos del presidente en su conferencia mañanera del 7 de enero, cuando afirmó que “quienes cometen delitos violentos, por lo general, lo hacen drogados y son, en su mayoría, jóvenes”. La respuesta fue la misma: se declaró incompetente.<sup>98</sup>

En todos estos casos hubo acompañamiento de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, con personal de tiempo completo atendiendo estos procesos, lo que refleja un alto nivel de tecnicismo que hace que sean pocas las posibilidades de que una persona interponga un recurso de revisión y le dé seguimiento.

“Se supone que el recurso debería ser para no abogados, pero al final se vuelve sumamente técnico interponer un recurso. Al final había que ampararse contra el recurso, no contra la segunda entrega de información. En lugar de hacer un recurso *ciudadanizado* lo vuelven sumamente técnico”, señala una representante de EQUIS Justicia para las Mujeres.<sup>99</sup> De ahí la importancia de robustecer la *ciudadanización* de los procesos de queja y su seguimiento a cargo de los organismos garantes, pues la complejidad técnica funge como un disuasivo para quienes se acogen a esa opción. Por otro lado, se evidencia una apuesta a que la mayoría de las afirmaciones del presidente no van a ser contrastadas mediante solicitudes de información pública, precisamente debido a lo complejo del proceso.

97 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0210000059120.

98 Gallegos, Enrique, “Las consecuencias de construir una política de drogas con prejuicios y no con datos”, *Animal Político*, 9 de junio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/las-consecuencias-de-construir-una-politica-de-drogas-con-prejuicios-y-no-con-datos/> (consulta del 10 de diciembre de 2020).

99 ARTICLE 19, entrevista con representante de EQUIS..., *op. cit.*

## Las amenazas presidenciales de eliminación del INAI

A partir del 4 de enero de 2021, el presidente inició una serie de ataques contra el INAI y otros organismos constitucionalmente autónomos. En particular, el 7 de enero<sup>100</sup> señaló que preparará una reforma administrativa para que el INAI y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) pasen a ser parte de secretarías y dependencias del gobierno federal: el primero, a la SFP, y el segundo, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Este anuncio resultó preocupante en grado sumo y ejemplifica de manera puntual la tendencia a la *clausura* de las vías para ejercer el derecho a la información que documentamos en este informe. Los organismos constitucionales autónomos cumplen una función como contrapesos al poder, frente a las arbitrariedades tanto de las instituciones gubernamentales como de las y los servidores públicos.

Ahora bien, los organismos garantes tienen asignaturas pendientes para ejercer plenamente sus competencias. En particular, como se desprende de la Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información (Enogdai),<sup>101</sup> hay la tendencia a que los institutos se perciban a sí mismos como entes meramente administrativos y no como organismos que garantizan un derecho humano. Aun cuando tienen importantes metas pendientes por alcanzar para su pleno funcionamiento, estos organismos son herramientas ciudadanas para ejercer derechos clave, como la libertad de expresión y el derecho a la información, los cuales, además, permiten el ejercicio de otros derechos. De ahí la importancia de apostar por su fortalecimiento.

De este modo, la medida anunciada trasladaría las funciones propias de organismos autónomos a dependencias que forman parte de la administración pública fe-

deral, cuyos titulares son designados directamente del Poder Ejecutivo, por lo que terminarían por ser juez y parte, y concentrarían y ejercerían de una forma discrecional y arbitraria el poder y las funciones que no les son propias.

Durante este gobierno las prácticas de opacidad han continuado —como las denunciadas en apartados anteriores— lo que confirma la importancia de la existencia y autonomía del INAI. Sin embargo el presidente descarga la responsabilidad de esa falta de transparencia en los organismos garantes, siendo que la administración pública en cabeza por él es la primera encargada —además de otros poderes públicos— de proveer la información de manera proactiva y reactiva.

El argumento esgrimido por el presidente radica, básicamente, en que son organismos que “han salido muy caros” para el país, aun cuando los 918 millones de pesos de presupuesto del INAI para 2021 representan incluso menos del 1% del presupuesto de otras dependencias, como la Sedena (112 000 millones de pesos).<sup>102</sup> No puede pretenderse la desaparición de estos organismos con base en un supuesto despido de recursos si son instituciones diseñadas para la tutela de derechos y se concibieron para mantener su independencia de los poderes sujetos a su escrutinio.

Esta medida contravendría los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en especial, el derecho a la información, que establecen como un deber de los Estados la creación de un organismo especial<sup>103</sup> para hacer exigible el derecho de acceso a la información pública. La Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública<sup>104</sup> señala que, para el pleno ejercicio de sus funciones, es necesaria la autonomía del órgano garante del derecho a la información. Por su parte, la RELE ha señalado que “es fundamental la creación de un órgano de supervisión autóno-

100 “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, *AMLO*, 7 de enero de 2021, <https://lopezobrador.org.mx/2021/01/07/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-453/> (consulta del 14 de enero de 2021).

101 “Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información”, *ENOGDAI*, [www.enogdai.org](http://www.enogdai.org) (consulta del 26 de enero de 2020).

102 “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021”, *SHCP*, [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf) (consulta: 14 de enero de 2021).

103 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II, OEA, 30 de diciembre de 2009.

104 “Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública”, OEA/Ser.P, AG/doc.5718/20, 18 de noviembre de 2020, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc\\_5718-20\\_ESP.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc_5718-20_ESP.pdf) (consulta del 14 de enero de 2021).



Imagen tomada en agosto de 2019 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

mo y especializado encargado de promover la implementación de la legislación en materia de acceso a la información pública”.<sup>105</sup>

Así, un real compromiso con la democracia para garantizar una serie de derechos, tendría que enfocarse en el fortalecimiento institucional del INAI y de los organismos garantes locales, no en su completa desaparición.

En suma, a lo largo de este capítulo identificamos las siguientes tendencias: la concentración de la información; la continuidad de mecanismos de control mediático a través de la publicidad oficial, tiempos fiscales o verificación de la información, así como el control del ejercicio del derecho a la información. Estas tendencias tienen impacto en el disfrute de la libertad de expresión, el derecho a la información y la pluralidad de mensajes e informaciones disponibles en el espacio cívico, situación que se agrava por el vínculo causal que existe entre las tres tendencias.

En el caso de las realizadas en las mañaneras, los estándares internacionales establecen que las declaraciones de los servidores públicos de alto nivel “pueden servir como prueba de que un acto es atribuible al Estado que representan esos funcionarios”.<sup>106</sup>

En una sociedad democrática es legítimo —e incluso, algunas veces, un deber— que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público. De este modo, es fundamental considerar que las declaraciones y dichos en las conferencias matutinas del presidente tienen carácter de oficial, se realizan en representación del Estado mexicano y, por ello, es un deber sustentarlos.

De igual manera, el presidente y los servidores públicos de alto nivel también tienen el deber de resguardar los derechos a la libertad de expresión y a la información de la sociedad, los cuales se ven vulnerados por discursos engañosos emitidos sin base y que terminan por afectar a ciertos grupos de la sociedad e, incluso, a vulnerar el ejercicio de otros derechos humanos, a raíz de la desinformación de la que son responsables.

105 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento*, OEA, 2015.

106 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports, International Court of Justice, 1984, p. 390, párr. 71.



capítulo

# 02

## LA DESIGUALDAD INFORMATIVA EN LA PANDEMIA



# La desigualdad informativa en la pandemia

En su libro *Economía moral*, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) escribió: “Sólo con una sociedad justa lograremos el renacimiento de México. El país no será viable si persisten la pobreza y la desigualdad [...] Nada justifica la pobreza en que viven millones de mexicanos, porque ésta no es producto de la fatalidad o del destino”.<sup>1</sup>

ARTICLE 19 coincide en que, si persiste la pobreza y la desigualdad, difícilmente se podrán lograr muchos de los cambios estructurales que el país necesita. Coincidimos también en que estas condiciones de exclusión y marginación son, en gran medida, resultado de las políticas económicas y sociales que se han implementado en México a lo largo de los últimos 40 años. Sin embargo, esas políticas poco inclusivas no corresponden sólo al pasado. A más de dos años del actual gobierno, el combate a la pobreza y a la desigualdad enfrenta grandes retos, que están lejos de ser acometidos con políticas que garanticen el efectivo disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de amplios sectores.

Tales falencias estructurales repercutieron y repercuten en el ejercicio de derechos civiles, como la libertad de expresión y el derecho a la información, de amplias capas de la población. La desigualdad económica y social tan lacerante se cristaliza también en la oclusión de canales de expresión e información para millones de personas en situación de pobreza, pueblos indígenas, periodistas precarizados y mujeres, por mencionar algunos.

1 Lidia Arista, Por sus frases lo conoceréis: “Economía Moral” de AMLO en 25 frases, *Expansión Política*, 29 de noviembre de 2019 (Consultado el 4 de enero de 2021)

En 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) indicó que 7.4% de la población mexicana se encontraba en pobreza extrema, es decir, más de nueve millones de personas.<sup>2</sup> Ese mismo año, el Banco Mundial (BM) ubicó a México entre los países más desiguales del mundo y como el segundo más desigual de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sólo por detrás de Chile, con un coeficiente de Gini de 0.48.<sup>3</sup>

La pandemia por el virus SARS-CoV-2 (que causa la enfermedad conocida como COVID-19) agudizó dichos problemas. A más de un año del registro del primer caso en México, no hay claridad sobre las estrategias que los gobiernos federal y locales implementarán para frenar el aumento en la pobreza y desigualdad. Coneval estimó un incremento de la pobreza extrema de entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020.<sup>4</sup> Serias dudas persisten sobre la eficacia de las transferencias directas de

2 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*, 5 de agosto de 2019, p. 9 [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf)

3 El Colegio de México, “Desigualdades en México 2018”, 1ra ed., Red de Estudios sobre Desigualdades, México, El Colegio de México, 2018, p. 48, <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, “La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables”, México, *Coneval*, mayo de 2020, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica\\_Social\\_COVID-19.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx)



En 2018, más de

9

millones de personas (7.4% de la población) se encontraban en situación de pobreza extrema en México.

Fuente: Coneval



Alexa Fernanda, hija de jornaleros agrícolas tu'un savi originarios de Cochoapa el Grande, Guerrero, falleció apenas unos días después de su nacimiento a causa de COVID-19. Sus padres, Gerardo y Victoria, adquirieron una deuda de 23 000 pesos sólo por el traslado del cuerpo de la niña. Foto: Lenin Mosso.

recursos —por sí solas y sin otras medidas— a personas adultas mayores, jóvenes, personas con discapacidad y madres solteras. Ello es así por la contradicción que representan medidas de austeridad que han barrido indiscriminadamente con programas sociales que beneficiaban a grupos en situación histórica de vulnerabilidad.

De la misma manera, se generan dudas a la luz de medidas que no desmontan las barreras estructurales en el ejercicio de otros derechos que han sido negados a poblaciones en riesgo. Ejemplo de ello son las tendencias en la brecha digital, el acceso a la información de los pueblos indígenas y la precariedad en la que ejercen su labor miles de periodistas, lo cual estudiaremos en el presente capítulo. No se trata de “darles voz” o “hablar por ellas/ellos”, sino de escucharles en condiciones de

igualdad, reconociendo y garantizando su capacidad de ser sujetos de derechos, por un Estado en el que persisten arraigadas dinámicas paternalistas, clientelares y corporativistas que, por el contrario, los consideran objetos de prebendas. Estas dinámicas sirven para perpetuar en el poder a una élite política y económica que monopoliza la posibilidad de hablar, comunicar y decidir sobre los problemas públicos y acapara los bienes públicos. A la luz de lo analizado en el capítulo 1, los canales de comunicación se centralizan, de manera exclusiva, cada vez más en la figura presidencial, lo cual no es en sí mismo un avance democrático ni para los derechos humanos. Mientras no se reviertan las tendencias que a continuación se analizan, el ejercicio de los derechos fundamentales de libre expresión e información persistirá como privilegio de unos cuantos.



México es el

2.<sup>o</sup>

país más desigual entre los países  
integrantes de la OCDE.

Fuente: BMI

## Sin estrategia para cerrar la brecha digital

“Quien no conoce la historia, está condenado a volver a repetirla”,<sup>5</sup> dijo el presidente López Obrador en una de sus conferencias matutinas, frase atribuida a Cicerón. Pero parece que este dicho no se aplica a las políticas de acceso a internet y a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que formularon los gobiernos anteriores. La lógica de sólo proveer infraestructura reproduce las inacabadas e infectivas políticas de conectividad pasadas, que no han detonado un sentido de apropiación de la tecnología en las comunidades excluidas. Los planes y programas centralistas del actual gobierno siguen alejadas de las necesidades locales, en especial, en un contexto como la pandemia de COVID-19.<sup>6</sup>

El acceso universal a internet se ha convertido en el foco de atención de este sexenio. Una y otra vez, el presidente ha insistido en que internet llegará a cada rincón del país, en especial a las comunidades más alejadas. Sin embargo, la retórica del gobierno contrasta con el despliegue de una política de conectividad desarticulada y estimaciones<sup>7</sup> que no encajan con las aseveraciones que hizo AMLO en su Segundo Informe de Gobierno, donde aseguró que en 2021 todo el territorio nacional tendría acceso a la llamada red de redes.<sup>8</sup>

Internet y las TIC adquirieron una relevancia sin precedentes a raíz de la pandemia de COVID-19.<sup>9</sup> El espacio digital se convirtió en el catalizador para la educación, el trabajo, la salud, la protesta y la comunicación. Pero ejercer estos derechos en internet es una posibilidad negada para más de 30 millones de personas que no tienen acceso a las TIC en México.

En entrevista con ARTICLE 19, Salma Jalife, exsubsecretaria de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), indicó que en el país prevalece una gran brecha que atender en cuanto a acceso a internet:

“Tenemos dos Méxicos. El México conectado y el México no conectado. Tenemos la parte rural, las poblaciones de menos de 5000 habitantes mucho menos conectadas que el resto de la población. Es mucho más caro llegar ahí, las tecnologías con las que se llega más rápido son mucho más caras y de menor capacidad, como el satélite, es decir, tienen menor ancho de banda”<sup>10</sup>. Además, añadió, “tenemos un problema de zonas de alta y muy alta marginación [en donde] la asequibilidad tampoco hace que la oferta llegue, aunque haya demanda”. Desde su perspectiva, “ahí es donde tiene que intervenir el gobierno para complementar esa falta de dinero y darle una oportunidad a los negocios para que no tengan números negativos”.<sup>11</sup>

En 2019, la estrategia de conectividad se iniciaba de una forma más articulada, efectiva y, en principio, distinta a la de sexenios anteriores. La tarea consistió en elaborar una política más amplia que definiera un objetivo común en materia de telecomunicaciones y acceso a internet. Por primera vez, y con el impulso de Salma Jalife, se creaba el Programa de Cobertura Social<sup>12</sup> —elaborado por la extinta Subsecretaría de Comunicaciones y

5 López Obrador, Andrés Manuel, @lopezobrador, *La historia es la gran maestra de la vida. Conferencia*, Twitter, 13 de septiembre de 2019, <https://tinyurl.com/yy2t2gzw>

6 Ureste, Manu, “Comunidades indígenas enfrentan el regreso a clases a distancia sin acceso a televisión ni internet”, *Animal Político*, 24 de agosto de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/08/comunidades-indigenas-regreso-clases-distancia-sin-tv-internet/>

7 Altán Redes ha señalado que “se encuentra desplegando infraestructura de punta para dotar de cobertura —antes de enero del 2022— al 70% de la población, incluyendo mediante un agresivo programa de cobertura social a zonas de alta marginación y exclusión digital a nivel nacional para cubrir a casi 100 000 localidades de menos de 250 habitantes y a más de 20 000 localidades de menos de 5000 habitantes”. “Altán y CFE T&IT consolidan alianza para conectar a comunidades con rezago digital”, ALTÁN REDES, 28 de mayo de 2020, <https://www.altanredes.com/altan-y-cfe-tit-consolidan-alianza-para-conectar-a-comunidades-con-rezago-digital/>

8 Presidencia de la República, “Versión estenográfica. 2º Informe de Gobierno 2019–2020”, México, Gobierno de México, 1 de septiembre de 2020, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-2-informe-de-gobierno-2019-2020?idiom=es>

9 ARTICLE19, “Internet, una aliada para garantizar los derechos humanos durante crisis COVID-19”, México, ARTICLE 19, 25 de marzo de 2020, <https://articulo19.org/internet-una-aliada-para-garantizar-los-derechos-humanos-durante-crisis-covid-19/>

10 ARTICLE 19, entrevista con Salma Jalife, exsubsecretaria de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 20 de enero de 2021.

11 *Idem*.

12 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT, *Programa de Cobertura Social 2019*, México, SCT, 1 de octubre de 2019, p. 5, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/500252/2019-10-02\\_PCS\\_version\\_web\\_miercoles\\_9\\_octubre.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/500252/2019-10-02_PCS_version_web_miercoles_9_octubre.pdf)



Más de

**30**

millones de personas en México no tienen acceso a tecnologías de la información y la comunicación.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)

Desarrollo Tecnológico de la SCT, que buscaría convertirse en el instrumento guía, capaz de presionar a las instituciones del Estado y articular los diferentes esfuerzos de conectividad y telecomunicaciones en el país.

En su momento, todavía como subsecretaria, Jalife señaló que el objetivo de dicho programa consistía en “establecer las bases para promover el incremento de la cobertura de las redes y penetración de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluyendo banda ancha e internet bajo condiciones de disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad en las zonas de atención prioritaria de cobertura social”.<sup>13</sup>

Erick Huerta, coordinador en la organización Redes por la Equidad y la Sustentabilidad, señaló en entrevista con ARTICLE 19 que por primera vez el gobierno se daba a la tarea de diseñar una política de telecomunicaciones, a través del Programa de Cobertura Social.

A lo largo de muchos años, en el país, solamente teníamos programas de conectividad, sin una política de telecomunicaciones. Para tener esta política de telecomunicaciones, lo primero que necesitas es un diagnóstico adecuado, saber quiénes son y en dónde están los que no están comunicados, cuáles son sus características. A partir de ese primer diagnóstico, identificas qué es lo posible, qué no es posible. Eres capaz de establecer metas específicas y acciones. [Así surge] el plan de cobertura social donde se fija metas y prioridades.<sup>14</sup>

De esta forma, el programa daba un “especial énfasis a las zonas marginadas del país, a efecto de que todas las personas, en particular las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a las nuevas tecnologías y dispongan de competencias digitales cerrando la brecha digital para lograr altos niveles de desarrollo social sin discriminación”.<sup>15</sup>

13 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT, “La SCT presenta su Programa de Cobertura Social”, México, Gobierno de México, 8 de octubre de 2019, <https://www.gob.mx/sct/prensa/la-sct-presenta-su-programa-de-cobertura-social?idiom=es>

14 ARTICLE 19, entrevista con Erick Huerta, Coordinador General, Redes por la Equidad y la Sustentabilidad, 15 de diciembre de 2020

15 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT, “La SCT presenta su Programa de Cobertura Social”, *op. cit.*

Sin embargo, este esfuerzo inicial comenzó a desdibujarse. En agosto de 2020, el titular de la SCT, Jorge Arganz Leal, anunció la desaparición de la subsecretaría a cargo de Salma Jalife<sup>16</sup> quien presentó su renuncia en septiembre.

Con esta decisión, quedaron truncadas algunas acciones, como el mapeo de la infraestructura y el diseño de una política nacional de espectro, elemento indispensable para una política de conectividad. Como lo expresó Erick Huerta: “ya no se tiene una unidad rectora de la política de telecomunicaciones. Lo que tenemos son diferentes programas. No tienes una política, y [tampoco] contra qué evaluar. Es un caos”.<sup>17</sup> Sin una política clara, lo que se pregona desde el gobierno son programas que funcionan desarticuladamente.<sup>18</sup> Es decir, no hay una estrategia coordinada, sino un conjunto de programas que avanzan sin tener un rumbo claro.<sup>19</sup>

El primero es un programa del sexenio anterior. La Red Compartida —una alianza público-privada encabezada por Altán Redes—<sup>20</sup> se expande por el territorio nacional, sin embargo, enfrenta importantes desafíos en el camino. La infraestructura de la red mayorista de Altán está llegando a las comunidades, pero tiene dos problemas esenciales: 1) no tiene grupos minoristas que le permitan ofrecer los servicios de telecomunicaciones en zonas rurales, por lo cual no hay quien comercialice la red, y 2) la calidad de la red es inconsistente.

16 Martínez, Carla, “Desaparece Subsecretaría de Comunicaciones: SCT”, *El Universal*, 10 de agosto de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/desaparece-subsecretaria-de-comunicaciones-sct>; Gutiérrez, Ana Luisa, “Salma Jalife renuncia como subsecretaria de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico”, *El Financiero*, 10 de septiembre de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/salma-jalife-renuncia-como-subsecretaria-de-comunicaciones-y-desarrollo-tecnologico>

17 ARTICLE 19, entrevista con Erick Huerta..., *op. cit.*

18 Levy, Irene, “La SCT tiene otros datos”, *El Universal*, 7 de septiembre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/irene-levy/la-sct-tiene-otros-datos>

19 López, Zyanya, “¿Internet para todos en 2021? Sin estrategias coordinadas, será imposible”, *Expansión*, 5 de octubre de 2020, <https://expansion.mx/empresas/2020/10/05/internet-para-todos-en-2021-sin-estrategias-coordinadas-sera-imposible>

20 Para mayor información sobre esta empresa, véase *Altán Redes*, <https://www.altanredes.com/>

En entrevista con ARTICLE 19,<sup>21</sup> Adrián López, investigador del Centro de Investigación en Tecnologías y Saberes Comunitarios (CITSAC) y asesor de la cooperativa Tosepan Titataniske,<sup>22</sup> señaló que en Cuetzalan, Puebla, hay señal de Altán pero “no hay nadie que esté vendiendo [la señal]. Mucho de ese contexto estará pasando en varias partes de México. Es frustrante ver que está disponible y no hay información clara. El internet se está volviendo necesario”.<sup>23</sup>

El segundo programa en el horizonte de la conectividad es CFE Telecom-Internet para Todos (CFE-TIPT), un programa opaco, con información pública proporcionada a cuentagotas<sup>24</sup> y que va construyendo sus acciones conforme avanza su implementación.

A decir de Erick Huerta, “no tienen ni idea de lo que van a hacer”. A esta incertidumbre sobre su estrategia y la improvisación con la que actúan, se suman otros problemas en términos de su operación. Su red de fibra óptica, que se tiene previsto “iluminar”<sup>25</sup> para el 2021, es una de las más grandes del país. El inconveniente, según lo expresó Huerta, es que los puntos de conectividad, denominados “hoteles Telecom”, están dentro de las instalaciones eléctricas. Es decir, son áreas de seguridad, por lo que no es fácil acceder a ellas. Es como pensar que el enchufe para conectarse a la red está en un espacio cerrado y para conectarte necesitas cumplir con una serie de protocolos que te permitan entrar. Este esquema lo convertiría en algo completamente inoperante. Por lo tanto, “es necesario crear puntos de conexión separados de la infraestructura que permitan el acceso”,<sup>26</sup> dijo Huerta.

En el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en 2020, que llevó al cierre de escuelas, a promover el trabajo a distancia y a trasladar una buena parte de la vida cotidiana al espacio digital, el acceso a internet se volvió fundamental. No sólo para continuar con las actividades académicas y laborales, sino también para acceder a información oportuna y veraz del Estado en materia de salud.

En palabras de Salma Jalife: “La pandemia cambia la configuración y la arquitectura de donde se encuentran los usuarios. Antes hablábamos de sitios públicos, escuelas, gobiernos, hospitales. Y de repente, la pandemia nos cambia el sitio público por el hogar”.<sup>27</sup> Un contexto que supone un enorme reto para el Estado porque el entramado de las redes está diseñado “para atender los sitios públicos y en baja medida los hogares porque no se hacía teletrabajo y no se educaba en el hogar”.<sup>28</sup> Por lo tanto, indicó Jalife, “la pandemia pega en los proveedores, en quienes despliegan la infraestructura y también en las políticas públicas, porque la estás orientando a un lugar donde no está nadie”.<sup>29</sup>

Este tránsito de los sitios públicos a los hogares para conectarse a internet refuerza la necesidad de una adecuación en la política pública. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 proyectó la cobertura para todo el país, “mediante la instalación de Internet inalámbrico [que] ofrecerá a toda la población conexión en carreteras, plazas públicas, centros de salud, hospitales, escuelas y espacios comunitarios”,<sup>30</sup> este propósito no debería descuidar la necesidad de conexión también en los hogares para cubrir las necesidades educativas, laborales y de acceso a la información.

Y cuando no hay internet, las radios comunitarias se convierten en la vía para acceder a la información.<sup>31</sup> “Era muy necesario que la información llegara a las comunidades. Era complejo porque no hay señal de televisión, de celulares, lo único que llega es la señal de

21 ARTICLE 19, entrevista con Adrián López, investigador, Centro de Investigación en Tecnologías y Saberes Comunitarios (CITSAC) y asesor de la cooperativa Tosepan Titataniske, 17 de diciembre de 2020

22 Para mayor información sobre esta organización, véase *Tosepan*, <https://www.tosepan.com/>

23 ARTICLE 19, entrevista con Adrián López..., *op. cit.*

24 Para mayor información sobre este proyecto, véase “CFE Telecom”, CFE, <https://www.cfe.mx/unidadesdenegocio/cfetelecom/pages/default.aspx>

25 “CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos adquirirá equipos para iluminar tramos de fibra óptica oscura”, *EPMEX*, <https://epmex.org/news/2020/11/10/cfe-telecomunicaciones-e-internet-para-todos-adquirira-equipos-para-iluminar-tramos-de-fibra-optica-oscura/>

26 ARTICLE 19, entrevista con Erick Huerta..., *op. cit.*

27 ARTICLE 19, entrevista con Salma Jalife..., *op. cit.*

28 *Idem.*

29 *Idem.*

30 Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

31 López, Adrián, “Radio *Tosepan*: el mensaje que salva vidas”, *La Jornada del Campo*, 18 de julio de 2020, <https://www.jornada.com.mx/2020/07/18/delcampo/articulos/radio-tosepan.html>



Mérida, Yucatán, 23 de junio de 2020. En aquel momento, autoridades estatales establecieron el color del semáforo epidemiológico en naranja, mientras que las federales señalaron que debía ser rojo. Foto: Cuauhtémoc Moreno/Periódico Por Esto!

algunas radios. Desde la radio Tosepan, vimos muy importante transmitir la conferencia de la Secretaría de Salud. Fue sumamente importante, porque las comunidades comenzaron a comunicarnos sus dudas, preocupaciones, miedos”,<sup>32</sup> expresó Adrián López.

La pandemia reveló las desigualdades estructurales el país. Una de ellas se refiere al acceso a las TIC. Como escribió Jorge Volpi, “[e]n el año de la peste, la peste no es solo el virus, sino esta apabullante, descorazonadora desigualdad que todo lo impregna”.<sup>33</sup> Y entre estas desigualdades persiste la brecha digital, lo que Volpi describe “como la distancia entre quienes pueden conectarse a una red más o menos rápida y los que no [creando] dos grupos sociales por completo separados”.<sup>34</sup>

## Los dos Méxicos

En el México rural, sólo el 47.7% de la población puede conectarse a internet.<sup>35</sup> En estados como Chiapas, en donde ARTICLE 19 ha trabajado para promover el derecho a la información, el 88% de los hogares rurales carece de acceso a dicha infraestructura. Únicamente tres de cada diez habitantes pueden acceder a las TIC y en menos del 20% de los hogares hay una computadora, *tablet* o *laptop*.<sup>36</sup>

La exclusión se agudiza en el caso de las mujeres indígenas, lo que, sumado a la pobreza, acrecienta la desigualdad. En Chiapas, por ejemplo, siete de cada 10 mujeres de un hogar rural señalan que no saben usar una computadora y entre seis y siete de cada 10 tampoco hace uso de internet. Otro factor a tomar en cuenta en la falta de inclusión digital de las mujeres, además de las limi-

taciones económicas, está relacionado con la división sexual del trabajo no remunerado. En México, las mujeres dedican, en promedio, 72% más tiempo a las actividades del hogar que los hombres.<sup>37</sup>

A este panorama se suma un contexto socioeconómico también adverso. En Chiapas, siete de cada diez personas se encuentran en situación de pobreza y tres de cada diez en pobreza extrema; en promedio, el 85%<sup>38</sup> de la población tiene un ingreso menor a la línea de bienestar.<sup>39</sup> Además, la carencia más marcada en la entidad es la falta de acceso a la seguridad social (87.5%), seguida de la privación de servicios básicos de vivienda (66.9%) y el rezago en educación (35%).<sup>40</sup> Éste es uno de los estados con mayor atraso educativo a nivel nacional. Finalmente, otro factor vinculado al uso de las TIC es la escolaridad. En Chiapas el promedio es de 7.3 años, poco más del primer año de secundaria.<sup>41</sup>

Reducir la brecha digital implica cerrar los rezagos distintos que tiene la población en México, en especial en las zonas rurales. Y en esta labor, resulta fundamental la coordinación entre las diferentes áreas de gobierno para que se impulsen cambios estructurales en favor de la universalidad de internet, la inclusión digital y la apropiación tecnológica, con un enfoque cultural e interseccional.

32 ARTICLE 19, entrevista con Adrián López..., *op. cit.*

33 Volpi, Jorge, “El año de la peste”, *Reforma*, 19 de diciembre de 2020, [https://www.reforma.com/el-ano-de-la-peste-2020-12-19/op196029?\\_rval=1](https://www.reforma.com/el-ano-de-la-peste-2020-12-19/op196029?_rval=1)

34 *Idem.*

35 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “En México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH”, comunicado de prensa 103/20, 17 de febrero de 2020, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf)

36 Estimación propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018–2019.

37 *Idem.*

38 *Idem.*

39 “Se considera que una población esta debajo de la línea de bienestar cuando sus ingresos mensuales no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de bienes y servicios, éstos pueden referirse tanto a alimentos como otros artículos no alimentarios”. “Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar”, *¿Qué comemos? Observatorio del derecho a la alimentación*, Universidad Jesuita de Guadalajara, ITESO, <https://blogs.iteso.mx/quecomemosmex/ae-linea-bienestar/>; Aranda, Rodrigo, *et al.*, *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, México, Coneval, 2012, [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Construccion\\_lineas\\_bienestar.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf)

40 Estimación propia con datos del Coneval 2015. CONEVAL, “Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2015, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

41 *Idem.*



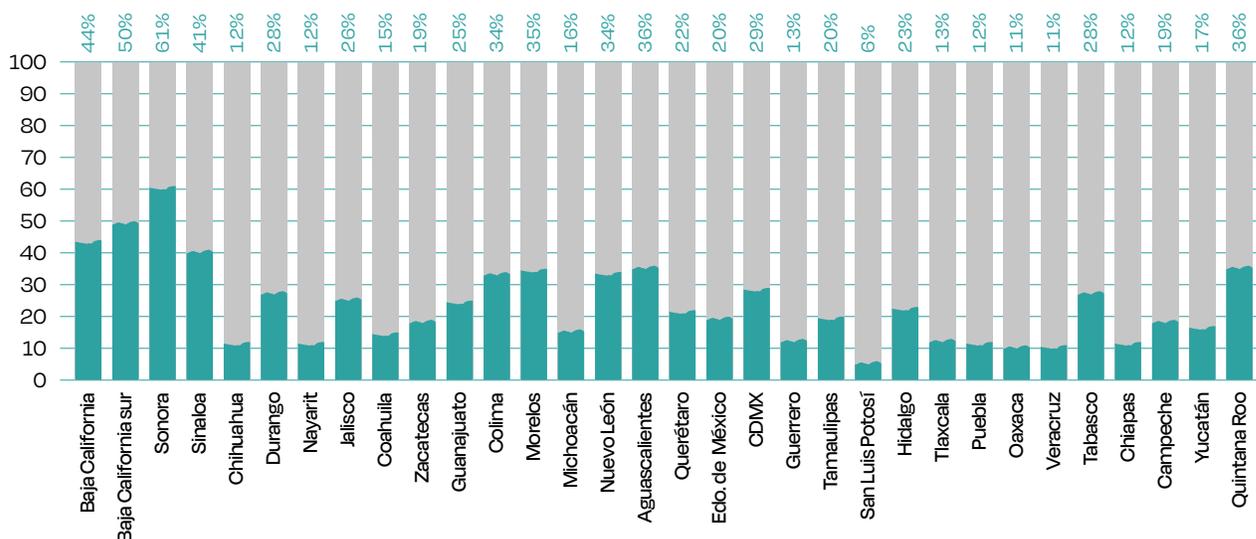
Sólo

47.7%

de la población rural tiene acceso a internet. Además, al menos 20% de los hogares cuenta con un dispositivo para conectarse.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)

Figura 2.1 Porcentaje de hogares rurales con acceso a internet (2018)



Fuente: elaboración propia con información de ENDUTIH-INEGI 2018.

Las acciones a favor de la conectividad en el país caminan como dos líneas paralelas que no alcanzan a converger. Las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas no están alineadas con los planes y proyectos del Estado. Este desfase quedó planteado en las preguntas que se hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el proyecto de sentencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena respecto a la constitucionalidad de los artículos 239 y 244-B de la Ley Federal de Derechos:

¿Existe un derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas que los asista en el acceso al espectro radioeléctrico de una manera diferenciada y privilegiada respecto de las demás personas? En otras palabras, ¿existe una acción positiva prescrita constitucionalmente en su favor para operar concesiones de telecomunicaciones que se refleje en las condiciones de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico?<sup>42</sup>

Y agrega: “En materia de acceso y operación a los medios de comunicación, esta sala concluye que existe una obligación constitucional de asistir a los pueblos y comunidades indígenas con acciones afirmativas en su favor”.

En la era digital, internet se ha erigido en un medio primario para el ejercicio de la libertad de expresión.<sup>43</sup> Garantizar su acceso es un elemento fundamental para que los pueblos y comunidades indígenas de México ejerzan plenamente los derechos humanos, en lo físico y en lo digital. Las acciones afirmativas que el Estado debe promover, como lo señala la sentencia de la SCJN, también deben incluir la promoción de iniciativas comunitarias que impulsen la inclusión digital, propiciando que las comunidades y pueblos generen sus propios procesos de conectividad.

42 Amparo en revisión 603/219, sentencia, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2020-10/AR-603-2019-201029.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-10/AR-603-2019-201029.pdf)

43 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, *Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente*, CIDH-RELE, 2017, párr. 80-81, [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET\\_2016\\_ESP.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf)

La articulación de los programas y la consolidación de una política como instrumento guía son aspectos cruciales para cerrar la brecha digital. Más aún, cuando la pandemia de COVID-19 refuerza la necesidad de conectividad de las poblaciones históricamente excluidas y hace que el acceso a la información resulte fundamental para garantizar el derecho a la salud.

Para revertir la tendencia a la exclusión y desigualdad en el acceso a las TIC, existen oportunidades. Así lo considera Floriberto Vásquez: “Queremos implementar la conectividad en Tlahui[toltepec], en la región. Partir de la colectividad”.<sup>44</sup> Y hace una acotación: la participación que tuvieron en las mesas de la UNESCO fue a nombre de la comunidad de Tlahuitoltepec. Al igual que la concesión de radio que poseen, el enfoque para el acceso a internet es comunitario. “No es de una persona o una asociación, es la comunidad la que debe tener la fuerza”.<sup>45</sup> Un modelo como el de la radio comunitaria, que vaya “adicionando servicios como la radio, la telefonía, el internet, posteriormente, tal vez, la televisión”.<sup>46</sup> Y reitera: “quiero una buena conectividad, porque uno ya está inmerso en internet, pero que tenga calidad”.<sup>47</sup>

Promover la apropiación tecnológica a nivel comunitario implica la articulación de las instituciones en los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, impulsar el desarrollo de un modelo público-comunitario que permita crear un fondo para concurso de los pueblos y comunidades indígenas. De esta manera, se garantiza que el despliegue de la infraestructura camine de la mano de empresas comunitarias que se encarguen de ofrecer internet en su entorno.

44 ARTICLE 19, entrevista con Floriberto Vásquez..., *op. cit.*

45 *Idem.*

46 *Idem.*

47 *Idem.*

## Pueblos indígenas sin acceso a la información

“Es una ignominia, una vergüenza, que nuestros pueblos originarios vivan desde hace siglos bajo la opresión y el racismo, con la pobreza y la marginación a cuestas”.<sup>48</sup> La anterior es una de las tantas frases a favor de los pueblos indígenas que Andrés Manuel López Obrador pronunciara en el Zócalo capitalino durante su toma de protesta como presidente de la República, el 1 de diciembre de 2018.

Sin embargo, a pesar de este discurso que coloca a los pueblos originarios en el centro de la gestión de gobierno, la histórica discriminación que han sufrido en el acceso a sus derechos humanos, aunado a las condiciones de pobreza y pobreza extrema que enfrentan las personas indígenas, a diferencia de quienes no lo son,<sup>49</sup> ha cobrado mayores dimensiones, sobre todo en un contexto como la pandemia de COVID-19.

48 Rojas, Ana Gabriela, “Toma de protesta de AMLO: Andrés Manuel López Obrador saca su parte más indigenista en la fiesta del Zócalo”, en BBC News, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46410722> (consulta del 10 de diciembre de 2020). En el mismo sentido, véase “150,000 personas escuchan al presidente López Obrador en el Zócalo capitalino”, en *El Economista*, 1 de diciembre de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/150000-personas-escuchan-al-presidente-Lopez-Obrador-en-el-Zocalo-capitalino-20181201-0067.html> (consulta del 10 de diciembre de 2020).

49 De acuerdo con el Banco Mundial, el 43% de la población indígena de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México y Perú se encuentra en situación de pobreza moderada, en comparación al 21% de la población no indígena de estos países. Véase “La CIDH alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llama a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios”, OEA, 6 de mayo de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/103.asp>

La mayor parte de la población hablante de alguna lengua indígena<sup>50</sup> pertenece al sector socioeconómico que enfrenta mayores obstáculos en el acceso a derechos; asimismo, vive una circunstancia diferenciada en materia de salud y acceso a servicios públicos en comparación con el resto de la sociedad. En particular, las mujeres indígenas tienen pocas oportunidades de participar en el mercado laboral y un acceso limitado a servicios de salud y educación, así como a programas y servicios sociales, además contar con una escasa participación política comunitaria.<sup>51</sup>

En el ámbito de las estadísticas sobre morbi-mortalidad dentro de la epidemiología oficial en México,<sup>52</sup> los pueblos indígenas han estado invisibilizados, debido a la poca o nula existencia de este tipo de información que permita generar acciones de prevención y atención para estas poblaciones en el contexto de una pandemia como la actual. En 2012 fue la última vez que la Secretaría de Salud del gobierno federal publicó información al respecto<sup>53</sup> y a nivel local los registros son casi inexistentes.

En el marco de la pandemia de COVID-19, los relatores sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas han urgido a los Estados a contar con información estadística con pertinencia cultural, que tome en cuenta variables claves como edad, sexo/género, entre otras, y permita formular e implementar políticas públicas destinadas a garantizar los derechos humanos de este sector en el marco de la pandemia.<sup>54</sup>

Asimismo, en la resolución 1/2020,<sup>55</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha expresado que una de las medidas urgentes que deben emprender los Estados para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas frente al COVID-19 es proporcionar información sobre la pandemia en sus propias lenguas, de ser posible mediante facilitadores interculturales que les permitan comprender de manera clara las medidas oficiales así como los efectos de la enfermedad.

No obstante lo anterior, y a pesar de algunos esfuerzos realizados desde el ámbito federal, en México no se ha logrado contar con una política efectiva de transparencia proactiva que permita a los pueblos originarios contar con información adecuada, suficiente, oportuna y culturalmente pertinente sobre las medidas de prevención y atención al COVID-19.

ARTICLE 19 recopiló evidencia —por medio de entrevistas a diversas personas y organizaciones de Chiapas, Oaxaca y Yucatán, así como a través de investigación documental que abarca del mes de abril<sup>56</sup> al mes de noviembre de 2020— del impacto de la falta de informa-

50 De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, la población hablante de lengua indígena (HLI) en México es de 7.2 millones de personas, lo cual representa el 6.6% de la población mayor de cinco años. La población HLI es primordialmente joven, cerca del 40% tiene entre cinco y 14 años de edad. La mayor parte (60.5%) vive en localidades de menos de 2500 habitantes, es decir, en el medio rural. Los estados con mayor proporción de población HLI son Oaxaca (32.2%), Yucatán (28.9%) y Chiapas (27.9%). De las 68 lenguas que hay en México, las más habladas son: náhuatl (23.4%), maya (11.6%), tzeltal (7.5%), mixteco (7%), tzotzil (6.6%), zapoteco (6.5%), otomí (4.2%), totonaco (3.6%), chi'ol (3.4%) y mazateco (3.2%). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

51 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Brochure. Mujeres indígenas*, OEA/IWGIA, <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Brochure-MujeresIndigenas.pdf>, (consulta de abril de 2020).

52 Cortés, Renata, y Rubén Muñoz, "Impacto social y epidemiológico del Covid-19 en los pueblos indígenas de México", *Debates Indígenas*, 1 de julio de 2020, <https://debatesindigenas.org/notas/54-impacto-social-covid-19.html>

53 Secretaría de Salud, *Perfil epidemiológico de los municipios indígenas en México*, México, DF, Secretaría de Salud, 2012.

54 "La CIDH alerta...", *op. cit.*; "COVID-19 está devastando a las comunidades indígenas del mundo y no sólo se trata de la salud", advierte experto de la ONU", *Naciones Unidas. Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado. México*, 18 de mayo de 2020, [http://hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1449:covid-19-esta-devastando-a-las-comunidades-indigenas-del-mundo-y-no-solo-se-trata-de-la-salud-advierte-experto-de-la-onu&Itemid=266](http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1449:covid-19-esta-devastando-a-las-comunidades-indigenas-del-mundo-y-no-solo-se-trata-de-la-salud-advierte-experto-de-la-onu&Itemid=266)

55 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, OEA, 10 de abril de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

56 ARTICLE 19, *Informe especial C.O.V.I.D.: Libertad de expresión e información durante pandemia de COVID-19 en México y CA*, México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2020, [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19\\_InformeCovid\\_2020-V03.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf) (consulta del 5 de noviembre de 2020).

ción pertinente en el aspecto cultural sobre las medidas de prevención y atención del COVID-19 y las consecuencias que esto ha tenido en el ejercicio de derechos como a la salud, a la vida digna, a la educación, y a la consulta pública, libre, previa e informada.

También documentó la situación del derecho a la información en comunidades indígenas de Chiapas y Tabasco durante las inundaciones provocadas por la depresión tropical Eta y el frente frío número 11, durante el mes de noviembre de 2020.

### La respuesta estatal frente a la pandemia: acciones tardías y con limitaciones

Aunque es indudable que la aparición de una pandemia de grandes dimensiones como ha sido la ocasionada por el virus SARS-CoV-2 ha implicado enormes desafíos para los gobiernos, como se mencionó anteriormente, también es innegable que las acciones emprendidas para hacer frente a la emergencia sanitaria siguen perpetuando —y, en muchos casos, agravando— las condiciones de discriminación que han enfrentado los pueblos originarios.

Si bien las instancias de gobierno del país han proporcionado información sobre la prevalencia, incidencia y mortalidad provocada por el COVID-19 en este sector por medio del documento denominado “COVID-19 México: Panorama en población que se reconoce como indígena”,<sup>57</sup> que se basa en la variable de autoadscripción étnica para observar datos diferenciados respecto a la población en general, su publicación se realizó siete meses después de declarada la pandemia, a pesar de que la categoría de autoadscripción indígena se halla incorporada desde 2015 en los censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>58</sup> Adicionalmente, estas

cifras sólo contemplan datos recabados hasta el 24 de septiembre de 2020, sin que se haya realizado un seguimiento posterior que permita conocer la evolución de la pandemia entre esta población.

En el ámbito de la difusión de información relacionada con la prevención y atención del COVID-19 entre la población hablante de lenguas indígenas, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y la Secretaría de Salud implementaron acciones a nivel federal, como la Estrategia de Acción Comunitaria,<sup>59</sup> en abril de 2020, y la publicación, en mayo del mismo año, de materiales traducidos a diversas lenguas originarias, por ejemplo, la “Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”,<sup>60</sup> la campaña de “spots radiofónicos sobre las medidas de prevención contra el contagio del coronavirus COVID-19”,<sup>61</sup> y mensajes como “Quédate en tu comunidad” o “Lavado de manos”.

A pesar de los esfuerzos por contar con estadísticas y realizar acciones informativas sobre prevención y atención de la enfermedad en diversas lenguas originarias del país, éstos no sólo fueron tardíos, sino que presentan algunas limitaciones, principalmente por no tomar en cuenta las múltiples brechas que enfrentan los pueblos originarios.

De acuerdo con la documentación reunida por ARTICLE 19, el hecho de que las comunidades indígenas no contaran con información oportuna, veraz, confiable y verificable no solamente generó desconocimiento sobre la pandemia en sí misma, sino que provocó mayor miedo e incertidumbre entre la población y, en algunos casos, situaciones de estigmatización hacia las personas contagiadas y sus familias.

57 Secretaría de Salud, Salud, *COVID-19 MÉXICO: Panorama en población que se reconoce como indígena*, 24 de septiembre de 2020, <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/panorama-covid19-poblacion-indigena-240920.pdf> (consulta del 15 de diciembre de 2020).

58 Solís, Patricio, *et al.*, *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México*, OXFAM México, 2019, [https://www.oxfam.mx/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad\\_o.pdf](https://www.oxfam.mx/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad_o.pdf) (consulta del 29 de enero de 2020).

59 “Conferencia 15 de abril”, *Gobierno de México*, 15 de abril de 2020, <https://coronavirus.gob.mx/2020/04/15/conferencia-15-de-abril> (consulta del 23 de mayo de 2020).

60 Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI, “Guía para la atención de pueblos indígenas y afroamericano ante el COVID-19, en lenguas indígenas”, 21 de mayo de 2020, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/guia-para-la-atencion-de-pueblos-indigenas-y-afroamericano-ante-el-covid-19-en-lenguas-indigenas> (consulta del 10 de enero de 2020).

61 “Campaña contra COVID-19 en lenguas indígenas. Acciones”, Radio y Televisión Mexicanas CIRT, 1 de junio de 2020, <https://cirt.mx/campana-contra-covid-19-en-lenguas-indigenas/> (consulta del 27 de mayo de 2020).



Pobladores del municipio de Las Rosas, Chiapas, destruyeron inmobiliario del hospital comunitario, incendiaron una ambulancia y algunas de las oficinas de la presidencia municipal, el 11 de junio de 2020. Los hechos se registraron después de que la madrugada de ese día, trabajadores de la Secretaría de Salud acudieran a realizar fumigaciones contra el dengue. Una situación similar se presentó una semana antes en el municipio vecino de Venustiano Carranza, donde el pueblo, como protesta, destruyó también parte de la presidencia municipal. Foto: Isabel Mateos.

En entrevista, Mariano Estrada, integrante del colectivo Tseltal Bachajón Comunicación,<sup>62</sup> de Palenque, Chiapas, mencionó sobre la estrategia de difusión emprendida por el gobierno federal para la prevención de la COVID-19:

No se logró el objetivo de la prevención; la campaña generó pavor, generó preocupación. Incluso hubo decesos en comunidades, el de un compañero zoque, del municipio Ocosingo, en Pancho León, que terminó matándose; se preocupó tanto de que se haya llevado la enfermedad a la comunidad.<sup>63</sup> La campaña que venía desde el Estado, venía en lengua castellana, no entendíamos cómo poder abordarla, cómo atender el caso en las comunidades. Por otro lado, se sabía que las clínicas, los hospitales, no tenían capacidad de atención de la enfermedad. Había mucha información que generaba más preocupación.

62 ARTICLE 19, entrevista con integrante de Tseltal Bachajón Comunicación, 10 de diciembre de 2020.

63 Sobre este caso, véase “Indígena zoque de Ocosingo se suicidó tras dar positivo a COVID-19, *Aristegui Noticias*, video en línea, 14 de abril de 2020, <https://aristeguinoticias.com/1404/mexico/indigena-zoque-de-ocosingo-se-suicido-tras-dar-positivo-a-covid-19-video/> (consulta del 19 de diciembre de 2020).

Respecto al ámbito municipal, se documentó la presencia de graves fallas en la difusión de información sobre las cifras de contagios y muertes asociadas con el virus. En el municipio de Peto, Yucatán, ARTICLE 19 atestiguó, en conjunto con la organización Indignación, A.C., que durante una conferencia transmitida a través de la página de Facebook del ayuntamiento, el 30 de abril de 2020, el presidente municipal, Edgar Calderón Sosa, dio información sobre las causas de la muerte y datos personales de un campesino maya del pueblo de Xoy,<sup>64</sup> lo que generó la estigmatización de su familia y puso su seguridad en riesgo.

Por su parte, una de las limitaciones de las estrategias informativas sobre el COVID-19 dirigidas a las poblaciones indígenas se encuentra en su alta concentración en el ámbito digital, sobre todo en las páginas en línea de las instancias de gobierno, como la Secretaría de Salud y el INPI, una práctica que dificulta el acceso para muchas comunidades indígenas que no cuentan con internet (o cuyos costos son altos, al tener que pagar el servicio por tiempo determinado).

64 ARTICLE 19, “Los derechos del pueblo maya y el COVID19”, 5 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/los-derechos-del-pueblo-maya-y-el-covid19/?fbclid=IwAR1Z14RvT3E6rcxvG0FD04sNjKA-uGqCwh86CrlHigVdc3lh5had54c9YyU>

Otra limitante es que no todas las familias indígenas cuentan con televisión o la señal es insuficiente para sintonizar las conferencias brindadas por la Secretaría de Salud, las cuales, además, se utilizan un lenguaje técnico y no se traducen a lenguas indígenas.

En situación similar, sobre todo a nivel local, se halla la publicación de carteles y trípticos, ya que si bien algunos de estos materiales se traducen a diferentes lenguas originarias, requieren que las personas sepan leer, lo cual pudiera ser más factible entre la población joven, sin embargo, no para las personas adultas y adultas mayores, menos aún en el caso de las mujeres.<sup>65</sup>

Al respecto, Orvelín Montiel, de la organización yucateca Indignación A.C.,<sup>66</sup> menciona que la difusión de información entre las comunidades mayahablantes no se da

[...] en la lengua —en la lengua maya—, solamente en estaciones de radio o televisión [...] realmente de radios comunitarias o noticias que den en lengua maya sólo conozco la de Peto, es la única. Por pedacitos en la TV yucateca se hace la traducción, pero no se difundió en la lengua de las comunidades [...] A veces, cuando se difundió la información, sólo hicieron carteles en maya, entonces muchas veces las personas hablantes mayas carecen de conocimientos para poder leer en maya.

Las entrevistas con Tseltal Bachajón Comunicación e Indignación confirman que la información en lenguas indígenas difundida por las instancias gubernamentales no se realizó por medios culturalmente pertinentes, siendo principalmente escrita, televisada y por internet. Esto último amplió los efectos de la brecha digital que sufren las comunidades indígenas. De acuerdo con el Diagnóstico de Cobertura del Servicio Móvil en los Pueblos Indígenas 2018,<sup>67</sup> 82% de las localidades con presencia de población indígena cuentan con cobertura móvil mediante tecnología 3G, pero sólo 40% tenían acceso a cobertura 4G.

Estos datos indican que la desigualdad en el ámbito digital se concentra en aquellos lugares de asentamiento indígena que carecen de conectividad o que, en el caso de tenerla, su conexión es insuficiente o menos veloz (2G y 3G), por lo que el acceso se ve limitado. Otros obstáculos son los costos de implementación tecnológica, las barreras de lenguaje y los bajos niveles de alfabetización digital.

Adicionalmente, la información recabada pone en evidencia la falta de una política de comunicación social a nivel federal, estatal y municipal, que permita a las comunidades indígenas contar con información referente a todos los aspectos de la pandemia, con la cual puedan tomar decisiones debidamente informadas y que los ayude a prevenir contagios y saber a dónde acudir en caso de presentar síntomas.

Esto último reviste mayor gravedad por la amenaza que representa para su subsistencia o viabilidad como pueblos,<sup>68</sup> tal como ocurrió en la comunidad zoque de Santa María Chimalapas, Oaxaca, donde ARTICLE 19 documentó que, a cuatro meses de haberse reconocido la llegada de la pandemia de COVID-19 a México, los habitantes desconocían los síntomas de la enfermedad y, por tanto, no había control del creciente número de contagios y muertes probablemente asociados que estaban ocurriendo en la comunidad.<sup>69</sup>

Miguel Ángel Aguirre, coordinador general de Maderas del Pueblo del Sureste, A.C., relató a ARTICLE 19: “la gente no sabe qué es, porque se confunde con síntomas de dengue o de enfermedad gastrointestinal y/o con síntomas de gripa o infección estomacal. El hecho es que la gente sigue muriendo”.<sup>70</sup>

65 Renata Cortés y Rubén Muñoz, *op. cit.*

66 ARTICLE 19, entrevista con Orvelín Montiel, de Indignación A.C., 18 de diciembre de 2020.

67 Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT, Cobertura del servicio móvil en los pueblos indígenas con base en información proporcionada por los concesionarios en el año 2018, [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/reporte-coberturapueblosindigenas\\_finalpublicar.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/reporte-coberturapueblosindigenas_finalpublicar.pdf) (consulta del 15 de diciembre de 2020).

68 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *op. cit.*

69 ARTICLE 19, “Comunidad zoque de Santa María Chimalapas, Oaxaca, vive estragos por ausencia de información sobre COVID-19, 24 de julio de 2020, <https://articulo19.org/comunidad-zoque-de-santa-maria-chimalapas-oaxaca-vive-estragos-por-ausencia-de-informacion-sobre-covid-19/>

70 ARTICLE 19, entrevista con Miguel Ángel Aguirre, coordinador general de Maderas del Pueblo del Sureste, A.C., 22 de julio de 2020.

Esto se suma a las precarias condiciones de los servicios médicos que de por sí prevalecían, como lo señala el testimonio anónimo de un habitante de esta comunidad,<sup>71</sup> quien manifestó: “La clínica que está aquí siempre no ha habido médicos, y ahora con el COVID menos va a haber, hay otro doctor que también apoya, pero con las muertes constantes ya nomás va la familia, le cuenta y así no más les receta”.

En este caso, la ausencia de información adecuada y pertinente no sólo propició el aumento de contagios y muertes asociadas con la enfermedad aunado a la falta de servicios e infraestructura necesarios para la prevención y atención del COVID-19, como serían pruebas de detección, acciones para prevenir la propagación del virus, información sobre el manejo de cadáveres, equipo médico y personal sanitario especializado, aumentaron el riesgo de presentar mayores contagios y muertes asociadas al coronavirus entre esta población.

### Consulta indígena y megaproyectos

Una de las principales preocupaciones de los organismos internacionales de derechos humanos que surgieron con la pandemia estuvo relacionada con la puesta en marcha de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas, aprovechando la imposibilidad de llevar a cabo procesos de consulta previa, libre e informada debido a las medidas de distanciamiento social recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>72</sup>

En el caso de México, la continuación de las actividades del denominado Tren Maya —a pesar de que su construcción y el desalojo de personas no era esencial en el contexto de la pandemia— generó diversas quejas entre organizaciones de derechos humanos y personas defensoras de la tierra y el territorio de las comunidades afectadas por este megaproyecto, por lo cual, el 14 de mayo de 2020, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) decretó medidas cautelares a favor de los pueblos originarios de la península de Yucatán, dirigidas al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), para que de manera urgente se suspendieran las activi-

dades no esenciales relativas a esta obra.<sup>73</sup> No obstante, el 1 de junio de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador inauguró el tramo Izamal-Cancún del Tren Maya en un evento público en Maxcanú, Yucatán,<sup>74</sup> al cual asistieron autoridades federales y locales.

Adicionalmente, el día 3 de agosto de 2020, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) llevó a cabo una reunión pública presencial para informar sobre la fase 1 del Tren Maya, en el municipio de Champotón, Campeche, como parte del proceso de consulta y con la finalidad de presentar “los técnicos ambientales del proyecto, los posibles impactos y riesgos por las obras y las medidas de prevención y mitigación que se contemplan”<sup>75</sup> y escuchar observaciones y propuestas de las personas asistentes.<sup>76</sup>

Además, el 28 de noviembre de 2020, las autoridades federales anunciaron la realización de 15 reuniones de seguimiento y verificación de acuerdos relacionados con la fase de consulta libre, previa e informada en Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, en las que, de acuerdo con un comunicado oficial,<sup>77</sup> participaron más de 570 autoridades y representantes indígenas y de instancias del gobierno de México.

Al respecto, Orvelín Montiel mencionó en entrevista que uno de los temas que surgieron durante la pande-

71 ARTICLE 19, entrevista con un habitante de la comunidad zoque de Santa María Chimalapas, Oaxaca, quien solicitó el anonimato, 22 de julio de 2020.

72 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *op. cit.*

73 Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, “Solicita CNDH a FONATUR implementar medidas cautelares para que de manera urgente suspenda las actividades no esenciales relativas al proyecto ‘Tren Maya’”, comunicado de prensa DGC/154/2020, 14 de mayo de 2020, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/COM\\_2020\\_154.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/COM_2020_154.pdf)

74 Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Banderazo de inicio de obra del Tren Maya, tramo 4 Izamal-Cancún”, 1 de junio de 2020, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-banderazo-de-inicio-de-obra-del-tren-maya-tramo-4-izamal-cancun>

75 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat, *Gaceta Ecológica 2020. Extraordinaria*, publicación núm. DGIRA/025/20, 27 de julio de 2020, [http://sinat.semarnat.gob.mx/Gacetitas/archivos2020/gaceta\\_25-20.pdf](http://sinat.semarnat.gob.mx/Gacetitas/archivos2020/gaceta_25-20.pdf)

76 *Idem.*

77 Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fonatur, “Gobierno de México continúa diálogo con pueblos indígenas de la península sobre el proyecto de desarrollo Tren Maya”, Gobierno de México, 28 de noviembre de 2020, <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/gobierno-de-mexico-continua-dialogo-con-pueblos-indigenas-de-la-peninsula-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya-258310>



Niñas y niños del pueblo indígena de San Cristóbal Huichochitlán, en el municipio de Toluca, Estado de México, no cuentan con acceso a internet. Algunas de sus tareas les fueron enviadas a los celulares de sus padres, pero sin recursos para saldo es imposible continuar conectándose de esa forma. Algunas familias han pensado en pedir un préstamo para poder comprar una computadora para seguir estudiando bajo la nueva modalidad por la contingencia, 24 de agosto de 2020 Foto: Agencia Cuartoscuro.

mia fue el de los megaproyectos. En el caso del Tren Maya, refirió:

La construcción de este proyecto empezó justamente en esta pandemia; esto limitó que las comunidades tuvieran información suficiente sobre consultas públicas, que también se dieron en el contexto de la pandemia, entonces eso hizo que no hubiera la suficiente participación de la población como debiera ser.<sup>78</sup>

78 ARTICLE 19, entrevista con Orvelín Montiel, *op. cit.*

### Programa de enseñanza en casa: desigualdad en el acceso a la educación

A la falta de acceso a la salud —tema vinculado con el derecho a la información de las poblaciones indígenas sobre el COVID-19, sus efectos y medidas de prevención—,<sup>79</sup> se suma la decisión tomada el 3 de agosto de 2020 por el presidente Andrés Manuel López Obrador y el secretario de Educación, Esteban Moctezuma, de regresar a clases en la modalidad a distancia, al no haber las condiciones necesarias para realizarlo de manera presencial.<sup>80</sup>

79 Estos temas han sido visibilizados antes por ARTICLE 19. Véase ARTICLE 19, *Informe especial C.O.V.I.D., op. cit.*

80 López Obrador, Andrés Manuel, 3 de agosto de 2020, *Con clases a distancia inicia el 24 de agosto ciclo escolar 2020–2021. Conferencia presidente AMLO*, video de YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=31VgrthB-oM>

Para llevar a cabo esta medida, se acordó la celebración de convenios de la administración pública federal con empresas privadas como Televisa, TV Azteca, Grupo Imagen y Grupo Milenio Multimédios, con un presupuesto de 450 millones de pesos, para impartir clases a distancia a 30 millones de alumnas y alumnos mexicanos de los 16 grados escolares de nivel básico y medio superior.<sup>81</sup>

Cabe señalar que estas empresas ya acumulan de por sí la mayor parte del presupuesto asignado para 2019 y 2020, tal como se consigna en el capítulo 1, con la consecuente concentración de recursos públicos y la afectación a la pluralidad mediática, como sucedía como en sexenio pasado. Además, como ya se dijo, también se benefició a concesionarios de radio y televisión con la condonación de tiempos fiscales.

En su momento, ARTICLE 19 cuestionó la opacidad del gobierno federal sobre si dicha determinación había sido tomada con un análisis previo de los potenciales impactos pedagógicos que pudiera tener en la población estudiantil indígena, sobre todo entre quienes enfrentan diferentes brechas: digital, tecnológica, econó-

mica y educativa.<sup>82</sup> Asimismo, se cuestionó si en el diseño de este programa se tomó en cuenta la diversidad lingüística a nivel nacional, incluyendo las distintas formas que utilizan las comunidades indígenas para acceder a información relevante y con pertinencia cultural, como son las radios comunitarias.<sup>83</sup>

También se desconoce si en el diseño del programa se consideró la obligación de proveer conectividad e infraestructura adecuada para cerrar la brecha digital,<sup>84</sup> que ya existía antes de la pandemia, además de generar medidas que permitan a los pueblos originarios el uso del espectro radioeléctrico, para comunicar por radio y televisión analógica en su propia lengua.

Además, en noviembre de 2020, ARTICLE 19 presentó una solicitud de acceso a la información a la Secretaría de Educación Pública (SEP) mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), en la que se pidió “[...] copia simple de los contratos firmados con Grupo Televisa para la ejecución del programa Aprende en Casa”.<sup>85</sup>

Como respuesta, la SEP remitió copia del Acuerdo de Concertación en Materia de Distribución, Difusión y Transmisión de Contenidos Audiovisuales Educativos “Regreso a Clases. Aprende en Casa II”, celebrado el 3 de agosto de 2020 entre la SEP y las empresas privadas aho-

81 Es importante recalcar el presupuesto destinado para publicidad oficial: 2658 millones de pesos en 2020. Castaño, Paulina, “Continúa para 2020 la reducción del presupuesto destinado a publicidad oficial”, *Sin Embargo MX*, 14 de septiembre de 2019, <https://www.sinembargo.mx/24-09-2019/3650569> (consulta del 6 de agosto de 2020). Asimismo, según las cifras definitivas del Sistema de Comunicación Social (COMSOC), que publica la Secretaría de la Función Pública (SFP), en 2019 se presupuestaron 5212 millones de pesos para publicidad oficial, de los cuales sólo se ejercieron 3245 millones de pesos; sin embargo, el gasto sigue altamente concentrado en cinco de los 564 medios de comunicación que absorben el 40% de la totalidad de recursos (entre ellos, Grupo Televisa, S.A.B., y Estudios Azteca, S.A. de C.V), es decir, las prácticas del pasado siguen repitiéndose. “Primer año de gobierno de AMLO: el gasto en publicidad oficial a la baja, pero persisten las malas prácticas”, *Publicidad Oficial*, 2 de julio de 2020, <https://publicidadoficial.com.mx/primer-ano-de-gobierno-de-amlo-el-gasto-en-publicidad-oficial-a-la-baja-pero-persisten-las-malas-practicas/>

82 Al respecto ver: Ureste, Manu, “Comunidades indígenas enfrentan el regreso a clases a distancia sin acceso a televisión ni internet”, en *Animal Político*, 24 de agosto de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/08/comunidades-indigenas-regreso-clases-distancia-sin-tv-internet/> (consulta del 24 de febrero de 2020). Además “Las clases por TV están bien... a menos que seas un niño de Guerrero, Oaxaca y Chiapas”, en *El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/estudiantes-en-guerrero-chiapas-o-oaxaca-sin-senal-de-tv> (consulta del 24 de febrero de 2020).

83 ARTICLE 19, *Reducir el rezago educativo con enfoque de derechos*, México, ARTICLE 19, 24 de agosto de 2020, video en línea, <https://articulo19.org/reducir-el-rezago-educativo-con-enfoque-de-derechos/>

84 El 76.6% de la población urbana es usuaria de internet. En la zona rural, la población usuaria se ubica en 47.7%. De los hogares del país, sólo 44.3% dispone de computadora y 92.5% cuenta con al menos un televisor; de estos últimos, únicamente 76.5% cuenta con televisión digital, véase en INEGI, *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*, 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/534997/INEGI\\_SCT\\_IFT\\_ENDUTIH\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/534997/INEGI_SCT_IFT_ENDUTIH_2019.pdf) (consulta del 14 de enero de 2020).

85 Folio PNT 0001100466820, 19 de noviembre de 2020.



La administración pública federal celebró convenios con empresas privadas como Televisa, TV Azteca, Grupo Imagen y Grupo Milenio Multimedios por

**450**

millones de pesos para el programa "Aprende en casa".

Fuente: SEP



Debido a las fuertes lluvias e inundaciones que dejó la depresión tropical número 3 en el estado de Yucatán, al menos una decena de familias tuvieron que ser desalojadas de sus viviendas en el municipio de Tecoh, Yucatán, 3 de junio de 2020. Foto: Cuauhtémoc Moreno.

ra encargadas de la distribución, difusión y transmisión de los contenidos audiovisuales del programa, el cual está disponible en internet. No obstante, en este documento no aparece ninguna cláusula que haga referencia a los recursos a pagar con motivo de la contraprestación, su naturaleza, así como la vigilancia y administración de éstos.

### Crisis humanitaria en Chiapas y Tabasco: el desastre no es natural

Durante el mes de noviembre y en el contexto de la pandemia, los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz sufrieron diversos daños debido a las intensas lluvias ocasionadas por la depresión tropical Eta y el frente frío número 11, que incluyeron desde estropicios y destruc-

ción de viviendas e infraestructura pública hasta pérdidas humanas.<sup>86</sup>

En entrevista, una habitante del municipio de Ocosingo mencionó a ARTICLE 19 que ninguna autoridad les ha brindado información sobre esta situación: “[...] tampoco ha habido información brindada por gobierno o protección civil. Nada [más] nosotros como radios comunitarias hemos informado a la gente de las afectaciones”,<sup>87</sup> refiere.

86 ARTICLE 19, “Ante inundaciones en Chiapas y Tabasco, el Estado debe garantizar el acceso a información clara, oportuna y accesible”, México, ARTICLE 19, 13 de noviembre de 2020, <https://articulo19.org/ante-inundaciones-en-chiapas-y-tabasco-el-estado-debe-garantizar-el-acceso-a-informacion-clara-oportuna-y-accesible/> (consulta del 9 de diciembre de 2020).

87 ARTICLE 19, entrevista a una habitante que solicitó permanecer en el anonimato del municipio de Ocosingo, Chiapas, 1 de diciembre de 2020.

También en entrevista, José Manuel Arias Rodríguez, integrante del movimiento Agua para Todos, Agua para la Vida y del colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA),<sup>88</sup> señala que en el estado de Tabasco, “hay una falta de coordinación, una falta de sensibilidad por parte de las autoridades federales, como, por ejemplo, cuando dicen ‘vamos a entregar dinero, vamos a censar’. Pero ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿cómo? En el primer censo, en teoría se supone que había un padrón por parte de los Servidores de la Nación. A estas alturas, después de tres inundaciones en menos de dos meses, te puedo decir que no se ve el trabajo”.<sup>89</sup>

En el caso de Chiapas, el gobierno federal ha otorgado menos atención mediática al tema de las inundaciones. Hasta el momento, se sabe que la Secretaría de Bienestar realizará un censo en 649 localidades damnificadas para entregar apoyos. Éstos se entregarán por vivienda afectada y se solicitará como requisito la credencial de elector del representante de la vivienda.

En entrevista con ARTICLE 19, una pobladora de la comunidad de Ruiz Cortines, Salto de Agua, mencionó que fue el ayuntamiento, y no la Secretaría de Bienestar, quien pidió copias de la credencial de elector a cambio de una bolsa de despensa.<sup>90</sup> Al respecto, mencionó: “Piden una copia de la credencial y si no damos, no nos dan la despensa”, aseveró. La entrevistada dijo que incluso hubo 16 personas que entregaron la copia pero no recibieron despensa porque no alcanzó. Las autoridades del ayuntamiento aseguraron que regresarían a la comunidad para entregar las despensas faltantes, pero nunca lo hicieron: “Sólo mienten. Ya ni llegó. Sólo dimos las copias, nada más”.<sup>91</sup>

## Cerrar la herida: frente al discurso, garantizar los derechos humanos a los pueblos indígenas

Como ya se ha mencionado, en México ha existido una deuda histórica con los pueblos indígenas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y el acceso a sus derechos humanos. Precisamente en este apartado se aborda la falta de garantías para que la población indígena tenga acceso a su derecho a la información en el contexto de una pandemia existente al día de hoy, que ha conllevado graves consecuencias en todo el mundo pero que, particularmente, ha agudizado las condiciones de vida de quienes enfrentan situaciones de pobreza y discriminación.

Si bien estas condiciones de vulnerabilidad que viven las comunidades y pueblos indígenas no son producto de la falta de compromiso del gobierno actual, sino resultado del abandono que han sufrido de regímenes anteriores, lo cierto es que en una administración como la que gobierna ahora, que asumió un discurso que proclamaba el inicio de una nueva forma de gobierno y de país, donde los pueblos indígenas tendrían un papel central, la realidad que viven el día de hoy tendría que ser distinta.

Precisamente la pandemia ocasionada por la COVID-19 confirma que las políticas públicas, de manera general, así como aquellas dirigidas a las poblaciones indígenas, en este caso, las políticas de comunicación social, realmente no se han adecuado a la diversidad lingüística y cultural del país ni a las necesidades de estos grupos, además de seguir estando diseñadas para atender a poblaciones urbanas, dejando fuera —y abandonadas— las zonas rurales.

Para poder saldar esta deuda histórica, el gobierno a nivel federal, estatal y municipal deben cumplir sus obligaciones de crear todas las condiciones para garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre todo frente a una crisis sanitaria de la magnitud que estamos enfrentando.

En este sentido, no sólo tendrían que extremar las medidas de protección sanitaria y de acceso efectivo a servicios de salud —que tomen en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales— sino que tendrían que garantizar a los pueblos indígenas el acceso a información adecuada, oportuna, confiable y en sus propias lenguas, sobre to-

88 ARTICLE 19, entrevista a José Manuel Arias Rodríguez, integrante del movimiento Agua para Todos, Agua para la Vida y del colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), 24 de noviembre de 2020.

89 *Idem.*

90 ARTICLE 19, entrevista a una pobladora que solicitó permanecer en el anonimato, de la comunidad de Ruiz Cortines, Salto de Agua, Chiapas, 1 de diciembre de 2020.

91 *Idem.*

dos los aspectos de la pandemia, incluidos los servicios públicos y los deberes y obligaciones del Estado en esta circunstancia.

Asimismo, la garantía del derecho a la información para los pueblos indígenas tendría que estar disponible en todos los formatos que sean culturalmente apropiados para todas las personas, poniendo especial atención en las brechas de carácter lingüístico, digital, educativo y social, y reconociendo la importancia que tienen las radios comunitarias indígenas para la transmisión de información de interés para los pueblos originarios.

## La precariedad laboral que exagera a periodistas

Jesús Ramírez Cuevas, coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República, dijo a mediados de 2020 y en plena pandemia que “el gobierno de México no censura a ningún medio ni a periodistas”.<sup>92</sup> Esta afirmación es errónea y desinforma porque las y los servidores públicos siguen siendo los mayores responsables de la violencia directa contra la prensa. Por ejemplo, de marzo a diciembre de 2020, en ARTICLE 19, documentamos 113 ataques a la prensa ocurridos durante coberturas vinculadas a la pandemia. De estas agresiones, 63.7% fueron perpetradas por personas servidoras públicas.

Aunado a la violencia directa durante la contingencia sanitaria, los y las periodistas se han enfrentado a altos riesgos de contagio por ser quienes se encargan de cubrir conferencias de prensa o de reportear presencialmente en diversas circunstancias, particularmente, en zonas riesgosas, como son los hospitales. Durante 2020, tuvimos conocimiento de 69 periodistas que fallecieron a causa del virus, mientras que hasta el 29 de febrero de 2021, registramos 30 decesos,<sup>93</sup> muchos de ellos de quienes se contagiaron durante sus coberturas.

La categoría que ostenta México como uno de los países más peligrosos para el ejercicio periodístico,<sup>94</sup> entonces, va más allá de sólo las agresiones y/o ataques directos a la integridad y seguridad física, digital, jurídica, entre otros, como represalia por el trabajo de las y los periodistas. Tiene que ver con la violencia generada a partir de las condiciones económicas, políticas y sociales en las que, día con día, periodistas y comunicadores ejercen el derecho de informar, es decir, que la prensa es silenciada tanto estructural como materialmente.<sup>95</sup>

La violencia estructural, según Johan Galtung,<sup>96</sup> la constituyen aquellos factores sociales que inducen “un deterioro evitable de las necesidades humanas fundamentales” y que dan lugar a un impacto negativo, innecesario y prematuro, dando pie incluso a la muerte. Este tipo de violencia puede contrastarse con la violencia material, compuesta de actos específicos, directos y tangibles de violencia, como disparar un arma o lanzar un puñetazo. La violencia estructural es más nebulosa y da cuenta ampliamente de cómo las estructuras sociales causan daño a las personas. Incluye, por ejemplo, altas tasas de diabetes entre quienes viven en comunidades rurales y tienen posibilidades más limitadas de consumir frutas y verduras frescas, pero con altas tasas de acceso a alimentos procesados.

De una forma similar, la precariedad, como establece Judith Butler, “designa una condición inducida políticamente en la que ciertas poblaciones padecen más que otras por fallas en redes de apoyos económicos y sociales [...]”. Esta condición de precariedad establece una percepción sobre “aquellas personas cuyas vidas no son ‘consideradas’ como potencialmente perjudiciales [y], por lo tanto, valiosas, están hechas para soportar la carga de la inanición, el subempleo, la privación de derechos jurídicos, y la exposición diferencial a la violencia y la muerte”.<sup>97</sup>

92 Cuevas, Jesús Ramírez, @JesusRCuevas, 27 de agosto de 2020, *El @GobiernoMX no censura a ningún medio ni a periodistas. La memoria no miente: los gobiernos anteriores tienen su historia de represión*, Twitter, <https://twitter.com/JesusRCuevas/status/1299087127389462528>

93 ARTICLE 19, “Periodistas mexicanos ante el COVID-19”, 18 de enero de 2021,

94 “Mexico. Constant violence and fear”, *Reporters without Borders*, <https://rsf.org/en/mexico>

95 Cuando referimos a la violencia estructural y económica que sufren los comunicadores es importante mencionar que esto es un problema que afecta a la sociedad en general.

96 Véase Galtung, Johan, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3 (1969), pp. 167–191

97 Véase Butler, Judith, *Frames of war: when is life grievable?*, Londres y Nueva York, Verso, 2009, p. 25.

**Figura 2.2 Porcentaje de periodistas encuestados/as cuyos sueldos se redujeron durante la pandemia (2020)**

¿Tus ingresos económicos por labor periodística se redujeron derivado de la contingencia?  
67 respuestas



Fuente: ARTICLE 19.

**Figura 2.3 Ingresos económicos mensuales aproximados de periodistas encuestados/as (2020)**



Fuente: ARTICLE 19.

La precariedad en un sistema como el capitalismo contemporáneo celebra a las personas por su flexibilidad e independencia y las culpa de su pobreza o falta de movilidad social. La conceptualización de Butler explica por qué con mayor frecuencia, por ejemplo, el trabajo es cada vez más contingente y ocasional, mientras que el Estado retira las redes de seguridad social, como la educación, la atención sanitaria y la jubilación, a las personas se nos asigna cada vez más responsabilidad en la gestión de aquellos aspectos de la vida que antes fueron o deberían ser gestionados por las instituciones estatales.

### Precariedad y violencia: factores que silencian a la prensa

Si bien la pandemia está presente alrededor de todo el mundo, las condiciones de precariedad afectan de manera diferenciada. Por ejemplo, en México, antes de la contingencia sanitaria, la prensa ya enfrentaba tanto violencia como precariedad. Un estudio de la Universi-

dad de Miami y la Universidad Iberoamericana<sup>98</sup> arrojó que, en 2017, los salarios en la prensa mexicana fluctuaban, en promedio, entre 5000 y 15 000 pesos mensuales, siendo las y los reporteros quienes en su mayoría tienen menores percepciones (5000 pesos al mes): “[c]asi uno de cada cinco reporteros (18.9%) ganaba menos de 5000 pesos (justo el salario mínimo mensual para reportero) y 43.8% percibía entre 5000 y 10 000 pesos, lo que significa que aproximadamente dos tercios de los reporteros está por debajo del nivel salarial de los 10 000 pesos mensuales”.<sup>99</sup>

De noviembre de 2020 a enero de 2021, ARTICLE 19 llevó a cabo una encuesta dirigida a las y los periodistas que sufrieron ataques vinculados con la cobertura de la

98 Hughes, Sally, y Mireya Márquez Ramírez, “Panorama de los perfiles demográficos, laborales y profesionales de los periodistas en México: Reporte de investigación”, *Global Media Journal México*, vol. 14, núm. 26, primavera de 2017, pp. 91-152, [https://journals.tdl.org/gmjei/index.php/GMJ\\_EI/ARTICLE\\_19/view/281](https://journals.tdl.org/gmjei/index.php/GMJ_EI/ARTICLE_19/view/281), (consulta del 28 de diciembre de 2020).

99 *Ibid.*, p. 116.



29.1%

de las y los periodistas encuestados por ARTICLE 19 tuvo que cubrir los gastos de materiales y equipo de protección para trabajar durante la pandemia.

Fuente: ARTICLE 19

pandemia.<sup>100</sup> Los resultados muestran que, a consecuencia de la contingencia sanitaria, 62.7% de las y los periodistas entrevistados sufrieron una reducción de su salario o ingresos económicos vinculados al periodismo. Mientras que el 49.3% percibe entre 5000 y 10 000 pesos al mes, el 28.4% gana entre 10 000 y 20 000 pesos mensuales y el 20.9% menos de 5000 pesos al mes; menos del 2% tiene ingresos de más de 30 000 pesos mensuales.

Durante la pandemia, gobierno y empresas periodísticas han fallado en otorgar garantías a las y los periodistas que arriesgan su salud. De los encuestados, el 79.1% indicó que tuvo que cubrir los gastos de materiales y equipo de protección durante las coberturas. Cabe mencionar que la Red de Periodistas de Quintana Roo realizó 65 entrevistas a periodistas,<sup>101</sup> las cuales arrojaron que en el 74% de los casos no recibieron ningún tipo de equipo de protección o apoyo financiero por parte de sus empresas.

Además, durante la pandemia, muchas personas propietarias de medios de comunicación han optado por reducir los salarios del gremio periodístico en vez de recortar otro tipo de gastos. En entrevista con ARTICLE 19, la periodista Adriana Varillas declaró:

En Quintana Roo, por lo menos en dos ocasiones, propietarios de medios anuncian y aplican recortes de sueldos y lo peor es que ni siquiera les reintegran el monto descontado, es decir, te notifican que habrá recortes hasta nuevo aviso con el entendido de que no habrá pagos retroactivos cuando las “cosas mejoren”.<sup>102</sup>

La reducción de salarios tiene un mayor impacto si comparamos los posibles gastos médicos con los ingresos económicos reducidos. Por ejemplo, los costos de una prueba de COVID-19 oscilan entre los 900 y los 4000 pesos,<sup>103</sup> mientras que un tanque de oxígeno portátil varía entre los 2500 y los 11 000 pesos, al momento de la redacción de este informe.<sup>104</sup> Es decir, una sola prueba de COVID-19 podría significar casi el salario mensual de un periodista y un tanque de oxígeno equivaldría a dos veces esa cantidad. Ahora, agreguemos que el 62.7% de los y las periodistas encuestados por ARTICLE 19 afirmó no tener ningún tipo de seguro social.

La mayor parte de las y los comunicadores en México sufren de precariedad en cuanto a sus sistemas de protección social. Son pocas las y los periodistas, fotoperiodistas y camarógrafos que tienen el presupuesto para adquirir y mantener equipo de trabajo de buena calidad. Esto explica, entonces, por qué dentro de sus mayores preocupaciones, además de contagiarse, está la incertidumbre de no saber a dónde acudirán o cómo solventarán los gastos en caso de enfermarse.

La precariedad laboral que afecta a las y los comunicadores<sup>105</sup> debe ser atendida por el Estado, tal como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su artículo 7, reconoce que los Estados están obligados a garantizar condiciones de trabajo que generen: 1) salarios equitativos e iguales por trabajo de igual valor, es decir, sin distinciones de ningún tipo, 2) condiciones laborales dignas que incluyan, entre otras condiciones, de seguridad e higiene.<sup>106</sup>

Sin embargo, prevenir incidentes y proveer de protección a las y los periodistas durante las coberturas es responsabilidad no sólo individual y de los Estados sino también de las empresas. El Plan de Acción de las

100 Véase la metodología de la encuesta en la sección “Nota metodológica”.

101 Red de Periodistas de Quintana Roo, “Primeros resultados de la encuesta Condiciones Laborales de Periodistas en Quintana Roo”, comunicado de prensa, <https://drive.google.com/file/d/10j1vXGyN9ielCTJk4mrZCUUm5ScgH1/view>

102 ARTICLE 19, entrevista con Adriana Varillas, periodista de Quintana Roo, 20 de enero de 2021.

103 Si bien hay pruebas gratuitas, para acceder a ellas de manera expedita se deben tener síntomas graves; de otro modo hay que afrontar las circunstancias que se desprenden de una disponibilidad mucho menor y una demanda muy alta.

104 Profeco, “Oxígeno medicinal”, *Revista del Consumidor*, 31 de enero de 2021, pp 38-41, <https://issuu.com/profeco/docs/revistadelconsumidor528febrero2021>

105 No exclusivamente a las y los comunicadores, es decir, es un problema que afecta a la sociedad en su totalidad. Pero para fines de este informe nos referimos a esta grupo social.

106 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/Sp/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (consulta del 24 de febrero de 2021).



62.7%

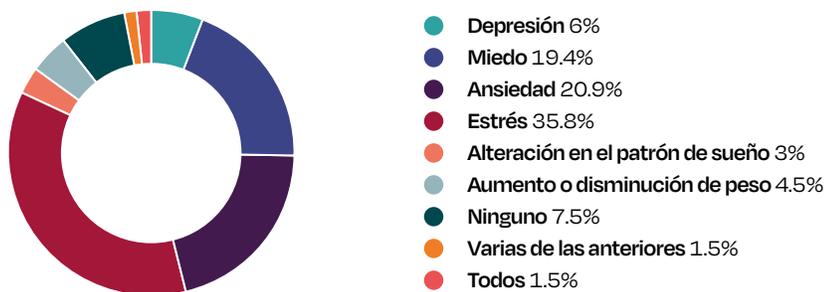
de los y las periodistas encuestados por ARTICLE 19 afirmó no tener ningún tipo de seguro social.

Fuente: ARTICLE 19

**Figura 2.4 Impacto psicosocial entre periodistas por cobertura de la pandemia (2020)**

¿Consideras que has tenido o experimentado alguno de los siguientes impactos psicosociales vinculados a la cobertura de la contingencia sanitaria?

67 respuestas



Fuente: ARTICLE 19.

Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad señala que deben implementarse cursos “de formación en materia de seguridad, asistencia sanitaria y seguro de vida, acceso a la protección social y remuneración adecuada para el personal a tiempo completo y por cuenta propia”.<sup>107</sup>

El incumplimiento de la tarea de las personas propietarias de los medios de comunicación de dar protección a los y las periodistas se refleja en que en casi el 34% de las entrevistas se declaró no contar con el equipo preventivo necesario para reportear durante la contingencia sanitaria. Esta carencia tiene un impacto claro en los contagios de periodistas: 49.3% afirmó que integrantes de su medio se habían contagiado, mientras que casi el 16.4% dijo haberse ya contagiado de COVID-19.

Esto se vincula con las declaraciones de Zoé Robledo, director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), quien, en la mañana del 15 enero de 2020, afirmó que “[cerca] de 22 000 periodistas no tienen ningún esquema de seguridad social”. Si bien Robledo agregó que se estaba “trabajando en un modelo para atender

este problema”,<sup>108</sup> ha pasado más de un año y no se tiene información sobre qué harán ni el gobierno ni las empresas para dar asistencia y seguridad social a miles de periodistas.

La ausencia de protección, la falta de acceso a la seguridad social y, en general, las condiciones de precariedad también tienen un impacto psicoemocional. Del total de encuestados, sólo 7.5% dijo no haber experimentado ningún tipo de impacto, mientras que la mayoría (93.2%) testimonió padecer estrés, miedo y ansiedad.

Gloria Ruiz, directora del medio digital *4pnoticias.com*, quien ha dado cobertura a la pandemia, ha sufrido más de cuatro ataques vinculados a esta labor. Además, como resultado del reporteo presencial, en agosto dio positivo a COVID-19. En entrevista con ARTICLE 19, comentó:

Nadie está hablando de las secuelas del virus. Además de las económicas, están las secuelas físicas y emocionales de quienes nos contagiamos. A cinco meses de haberme contagiado, a veces no aguanto el sueño, me falta el aire, me duele la cabeza, pero no puedo dejar de trabajar. Tener COVID-19, además de un golpe físico muy fuerte, es una presión enorme, sobre todo para quienes somos periodistas independientes, que no tenemos seguro social.

<sup>107</sup> “El Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad”, UNESDOC, [https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists\\_es.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_es.pdf) unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232337\_spa (consulta del 10 de abril de 2020).

<sup>108</sup> Sánchez, Daniel, “Sin seguridad social, cerca de 22000 periodistas: IMSS”, *Página 66*, 15 de enero de 2020, <https://www.pagina66.mx/sin-seguridad-social-cerca-de-22000-periodistas-imss/>



50.7%

de los y las periodistas encuestados por ARTICLE 19 afirmó no tener ningún tipo de seguro social.

Fuente: ARTICLE 19



Un camarógrafo registra una protesta de víctimas a las afueras del Senado de la República tras el anuncio de la eliminación de 109 fideicomisos, el 7 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

Hay mucha presión porque al ponernos en riesgo por hacer nuestro trabajo debemos aislarnos y no ver a nuestras familias. Llevo más de un año sin ver a mi hija. Es decir, para quienes, además de ser periodistas, somos madres, la presión es mucho mayor.<sup>109</sup>

A un año de que comenzó a cubrir la contingencia sanitaria y después de haberse contagiado, Ruiz piensa dos veces en cubrir un hecho o evento, aunque eso signifique percibir menos ingresos o problemas con gentes que le exigen hacerlo, pero que no son conscientes de los riesgos que enfrentan las y los periodistas.

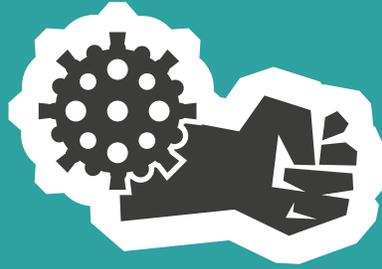
La precariedad también deriva en un estado de exposición mayor a riesgos por el deterioro evitable de necesidades humanas fundamentales. Denota una situación en la que, por ejemplo, una persona tiene varios empleos porque no está segura de recibir suficientes ingresos de uno solo. La precariedad en el periodismo es muy

clara en el ámbito laboral. Nuestra encuesta arrojó que sólo 50.7% de las y los comunicadores cuentan con un contrato de tiempo completo. Esto se correlaciona con que 32.8% de las personas entrevistadas reportaron tener un trabajo adicional al periodismo.

Debido a que muchas y muchos periodistas no disfrutan un trabajo de tiempo completo, son más vulnerables a ser atacados y estigmatizados. Un claro ejemplo de esto es el caso de Moisés Sánchez, quien el 2 de enero de 2015 fue desaparecido por un grupo armado y 22 días después fue encontrado asesinado. Uno de los principales argumentos para revictimizarlo y justificar la omisión e inacción de las autoridades fue, precisamente, afirmar que “no era periodista”, pues “era taxista”. Lo anterior invisibiliza la realidad que viven cientos de comunicadores, para quienes la precariedad laboral amplifica las posibilidades de ser estigmatizados o atacados.

En 2020, 1 de cada 8 agresiones contra periodistas, aproximadamente, fue en el contexto de la cobertura de la pandemia. Sin embargo, los efectos de los ataques directos se potencian por las condiciones de precariedad

109 ARTICLE 19, entrevista con Gloria Ruiz periodista de Coahuila, 29 de enero de 2021.



En 2020,



de cada 8 agresiones contra periodistas,  
aproximadamente, está relacionada con  
la cobertura de la pandemia.

Fuente: ARTICLE 19



Periodistas hacen entrevista afuera del Hotel Sevilla en la Ciudad de México, el 19 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.



Una periodista graba afuera del Hotel Sevilla en la Ciudad de México durante una protesta contra la eliminación de los fideicomisos, el 19 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

en las que ejercen su labor. Los contagios que crecen, las defunciones de decenas de periodistas, el aumento en la precarización laboral y un Estado que niega la violencia estructural y material constituyen formas indirectas de censura.

La precariedad afianza la inacción de las autoridades, pues tal como señala Butler, hay cuerpos precarios que, al justificarse su precariedad, se invisibilizan. Es así que preguntamos a las autoridades, cuando dicen: “el gobierno de México no censura a ningún medio ni a periodistas”, ¿a qué periodistas hacen referencia? De entrada, en 2020, en 113 ocasiones se agredió a comunicadores mientras reportaban sobre la pandemia y, hasta el último día de ese mismo año, hubo 69 defunciones a causa del virus. Al momento de cierre del presente informe, ascendían ya a 90 las muertes de periodistas por COVID-19 acumuladas en 2020 y parte de 2021.

Las y los periodistas se encuentran en la primera línea frente a la pandemia, pues su rol informativo no sólo es esencial para conocer las medidas gubernamentales para hacer frente al COVID-19, sino también para robustecer el debate público sobre la idoneidad de dichas medidas. La precariedad y la violencia directa contra periodistas tienen como responsable principal a las autoridades (por acción y omisión), sin dejar de lado que las deficientes condiciones laborales son una falla de las empresas mediáticas.

En este sentido, pareciera que gobierno y empresas de medios de comunicación tienen un arreglo tácito para no garantizar los derechos de miles de periodistas. Hasta que no se reconozca la realidad que viven cientos de ellos y el rol del Estado en la perpetración y perpetuación de la violencia, poco se podrá hacer para prevenir ataques y mejorar las condiciones en la que se ejerce el periodismo en México.

Tal como lo estableció David Kaye, exrelator especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la ONU: “En los últimos meses, el periodismo independiente ha sido una palanca esencial para la información pública [...] ayudando al mundo a comprender la naturaleza y el alcance de la crisis de salud pública que todos enfrentamos”.<sup>110</sup> Esto implica, al menos para el Estado y las empresas, el deber de desarrollar estrictos protocolos sanitarios para prevenir contagios en las salas de redacción y para apoyar a las y los periodistas que puedan resultar contagiados.

A un año de que la pandemia llegó a México, la deuda del Estado y de las empresas aumenta. La violencia material y la estructural se conjugan en una dinámica que limita las posibilidades de un periodismo plural, crítico e independiente. La prensa sigue informando, arriesgando su vida y la de sus familiares, no sólo por el compromiso que tienen de informar, sino porque las condiciones de precariedad los orillan a no dejar de trabajar.

A un año de la pandemia y a más de dos años de que se inició el actual gobierno, la negación de que existe violencia contra la prensa y, por tanto, las justificaciones por las que no se combate son ya inadmisibles. Existe la urgente necesidad de que poderes y niveles de gobierno se coordinen para tomar las medidas necesarias que garanticen la prevención de contagios y la mejora de las condiciones en las que se ejerce el periodismo.

<sup>110</sup> “La criminalización del periodismo en todo el mundo debe terminar ahora, dice experto de la ONU”, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, México, México, 2 de mayo de 2020, [https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1438:la-criminalizacion-del-periodismo-en-todo-el-mundo-debe-terminar-ahora-dice-experto-de-la-onu&Itemid=266](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1438:la-criminalizacion-del-periodismo-en-todo-el-mundo-debe-terminar-ahora-dice-experto-de-la-onu&Itemid=266)

Tabla 2.1 Periodistas que fallecieron por COVID-19, del 1 de marzo de 2020 al 28 de febrero de 2021

FECHA DE FALLECIMIENTO	NOMBRE	ENTIDAD
25 de abril de 2020	Martha Abigail Caballero Colli	Quintana Roo
28 de abril de 2020	Alejandro Cedillo	Ciudad de México
1 de mayo de 2020	Miguel Ángel García Tapia	Morelos
2 de mayo de 2020	Armando Sánchez Díaz	Ciudad de México
4 de mayo de 2020	Clemente González García	Ciudad de México
5 de mayo de 2020	Jaime Montejo	Ciudad de México
6 de mayo de 2020	David Alvarado «Piti»	Ciudad de México
7 de mayo de 2020	Moisés Márquez Villegas	Baja California
8 de mayo de 2020	Jonathan Gonzalo Arana Chan	Quintana Roo
9 de mayo de 2020	Roberto Gutiérrez Rojas	Ciudad de México
13 de mayo de 2020	Jorge Tamez de la Cabada	Ciudad de México
16 de mayo de 2020	Patricia Carmona	Chihuahua
19 de mayo de 2020	Reyes Ramos Rodríguez	Chihuahua
26 de mayo de 2020	Carlos Arturo Ramírez Castro	Estado de México
26 de mayo de 2020	Fabiola Bueno Cardiel	Estado de México
27 de mayo de 2020	Ricardo Camacho Navarro	Estado de México
27 de mayo de 2020	José Luis Ceballos	Oaxaca
31 de mayo de 2020	Uriel Martínez López	Sin información
1 de junio de 2020	Sonia Salomé Copca Cano	Ciudad de México
2 de junio de 2020	Manuel Alberto Villegas Suárez	Tabasco
3 de junio de 2020	Antonio Alvear Olea	Guerrero
17 de junio de 2020	Rosendo Santos Merino	Morelos
23 de junio de 2020	Mario Manzón	Sonora
26 de junio de 2020	Luis Gerardo Ramírez Franco	Ciudad de México
4 de julio de 2020	José Manuel Velarde Vázquez	Sonora
5 de julio de 2020	Victor Martínez Fragoso	Estado de México
6 de julio de 2020	Manuel Cano López	Oaxaca
11 de julio de 2020	Jorge Walterio Medina Palazuelo	Sinaloa
13 de julio de 2020	Evelia Barrón Venegas	Estado de México
28 de julio de 2020	Manuel García Gallegos	Guanajuato
4 de agosto de 2020	Esteban Levy	Morelos
8 de agosto de 2020	Felipe Rodea Pérez	Sin información
18 de agosto de 2020	Gaudencio Mejía Morales	Guerrero
20 de agosto de 2020	Narciso Arturo Reyes	Oaxaca

FECHA DE FALLECIMIENTO	NOMBRE	ENTIDAD
14 de septiembre de 2020	Sergio Reyes Reséndiz	Aguascalientes
9 de octubre de 2020	Francisco Cruz Velázquez	Estado de México
24 de octubre de 2020	Martín Basurto Gallardo	Guerrero
30 de octubre de 2020	Martín Guardián Abundes	Guanajuato
3 de noviembre de 2020	Roberto Molino Hernández	Oaxaca
7 de noviembre de 2020	Abel Salinas Ávila	Chihuahua
8 de noviembre de 2020	Jorge Alberto Ramírez Velasco	Ciudad de México
10 de noviembre de 2020	Ernesto Gutiérrez Gaytán	Aguascalientes
18 de noviembre de 2020	Juan Carlos Absalón Pólito	Veracruz
21 de noviembre de 2020	Jesús Tomas Pérez García	Nuevo León
22 de noviembre de 2020	Alfredo Mena Martínez	Chihuahua
24 de noviembre de 2020	Ezequiel Lizalde Rodríguez	Baja California Sur
26 de noviembre de 2020	Claudia Sánchez Juárez	Chihuahua
1 de diciembre de 2020	Ricardo Gámez Ponce	Aguascalientes
1 de diciembre de 2020	José de Jesús Ruiz Morán	Estado de México
2 de diciembre de 2020	Daniel Becerra Conde	Tabasco
3 de diciembre de 2020	Manuel Ramos Salamando	Baja California
4 de diciembre de 2020	Alejandro Sánchez Rodríguez	Chihuahua
12 de diciembre de 2020	Alan Gonzalo Aviña Valenzuela	Sonora
14 de diciembre de 2020	Genaro Fuentes Vélez	Chihuahua
17 de diciembre de 2020	Raymundo Rivera Enríquez	Michoacán
17 de diciembre de 2020	Fernando Yescas Rangel	Estado de México
19 de diciembre de 2020	Armando Zúñiga Medina	Nuevo León
23 de diciembre de 2020	Guillermo Wong Saavedra	Veracruz
24 de diciembre de 2020	Miguel Ángel Chávez Rosas	Nuevo León
24 de diciembre de 2020	Carlos Alberto Ocegüera Gutiérrez	Sonora
25 de diciembre de 2020	Manuel Suárez Soto	Baja California
26 de diciembre de 2020	Virgilio Edison Solís	Colima
28 de diciembre de 2020	Luis Enrique Mercado	Zacatecas
29 de diciembre de 2020	Martha Acevedo	Guanajuato
29 de diciembre de 2020	Óscar Romo Salazar	Sonora
29 de diciembre de 2020	Ricardo Hernández Gómez	Morelos
31 de diciembre de 2020	Rigo Alemán Gutiérrez	Morelos
1 de enero de 2021	Ernesto Morales	Chiapas
1 de enero de 2021	Carlos Félix Gaxiola	Morelos
3 de enero de 2021	Alfonso Torres	Estado de México
3 de enero de 2021	Manuel Macías Vázquez	Estado de México

FECHA DE FALLECIMIENTO	NOMBRE	ENTIDAD
3 de enero de 2021	Rosalinda García Mendoza	Estado de México
7 de enero de 2021	Santos Sánchez Albarrán	Estado de México
7 de enero de 2021	José Luis Arzate Chávez	Estado de México
13 de enero de 2021	Gustavo Hurtado	Ciudad de México
13 de enero de 2021	Francisco Javier Maldonado Muñoz	Querétaro
13 de enero de 2021	Ángel Aldaz Góngora	Yucatán
14 de enero de 2021	Rubén García Huerta	Ciudad de México
15 de enero de 2021	Raúl Correa Enguilo	Estado de México
21 de enero de 2021	Noé López Suárez	Nuevo León
24 de enero de 2021	Víctor Manuel de la Cruz Martínez	Ciudad de México
25 de enero de 2021	Martín Mendoza Flores	Sinaloa
25 de enero de 2021	Ricardo Montaña	Chihuahua
25 de enero de 2021	Juan Carlos Iracheta	Sin información
26 de enero de 2021	Ysidro Morales Montejo	Tabasco
26 de enero de 2021	Héctor Cuenca	Ciudad de México
29 de enero de 2021	Ángel Abel Gutiérrez González	Estado de México
1 de febrero de 2021	Arturo Escamilla	Baja California
3 de febrero de 2021	José Alberto Morales Santos	Guerrero
6 de febrero de 2021	Abundio Núñez Sánchez	Oaxaca
8 de febrero de 2021	Azucena Rosado Sosa	Veracruz
13 de febrero de 2021	Claudio Barrientos Coalla	Veracruz
14 de febrero de 2021	Hugo Isaac Robles Guillén	Chiapas
16 de febrero de 2021	Fernando Mora	Sin información
16 de febrero de 2021	Juan Arvizu Arrijoja	Sin información
21 de febrero de 2021	Francisco Martínez	Sin información
28 de febrero de 2021	Gerardo Valtierra	Sin información
Sin información	José Roldan	Sin información
Sin información	Francisco García Gallegos	Guanajuato

Fuente: ARTICLE 19



RA QUE TIENE RESPALDO  
**GARANTIZA AMLO LA LIBERTAD DE EXPRESION**

Ejér  
pre  
leal al pueblo”

La impunidad propicia el delito, opinan expertos  
**Suma México 4 masacres**

**Va AMLO en 2021 contra órganos autónomos**

El presidente aseguró que en estos órganos “todo era una farsa, y eran para darles trabajo a los allegados a los funcionarios”; rechaza INAI su eventual eliminación

la ‘Ley  
**Clavote**

**Resiste AMLO abrir datos**

capítulo

# 03

## EL PERMISO PARA AGREDIR A LA PRENSA



# El permiso para agredir a la prensa

“Gozan de una absoluta libertad de expresión y ello es prueba de que hoy se garantizan las libertades y el derecho a disentir. La represión política ha quedado en el pasado”.<sup>1</sup> Ésta fue una de las afirmaciones que utilizó Andrés Manuel López Obrador en la presentación del informe a dos años del inicio de su gobierno, el 1 de diciembre de 2020.

Dicho aserto es, de acuerdo con lo que hemos documentado, ajeno a la realidad que vive este país. El 2020 fue, desde que ARTICLE 19 inició actividades en México, el año con más ataques contra la prensa. De enero a diciembre, registramos 692 agresiones contra periodistas y medios de comunicación, posiblemente vinculados con su labor, lo que representa un 13.6% más que en 2019.

Desafortunadamente, en el segundo año de esta administración continúa la tendencia anual de crecimiento registrada desde 2014. Por ello, una vez más, debemos alertar sobre el último año transcurrido como el que ha presenciado más atentados contra medios y periodistas.

En un país donde se agrade a la prensa cada 13 horas no está garantizado ni el derecho a disentir ni el derecho a la información, en especial, considerando que asesinaron a seis periodistas por su labor en 2020 y hasta la fecha, 24 siguen desaparecidos.<sup>2</sup>

1 Gobierno de México, Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en su Segundo Informe de Gobierno 2019–2020, 1 de diciembre 2020, <https://presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-segundo-informe-de-gobierno-2019-2020/>

2 ARTICLE 19, “Periodistas desaparecidos desde el año 2003”, México, ARTICLE 19, 23 de enero de 2018, <https://articulo19.org/periodistasdesaparecidos/>

Múltiples son los factores que desatan el aumento de la violencia contra quienes ejercen el derecho a informar; la fallida estrategia de la denominada “guerra contra el narcotráfico” y la creciente militarización a cargo del actual gobierno son algunos. La violencia de los cárteles y de las fuerzas armadas conlleva riesgos en el reporteo de campo, como puede observarse principalmente por los asesinatos de periodistas y el aumento de amenazas. Sin embargo, como lo demuestra este capítulo, es sobre todo desde el aparato estatal que se multiplican las agresiones.

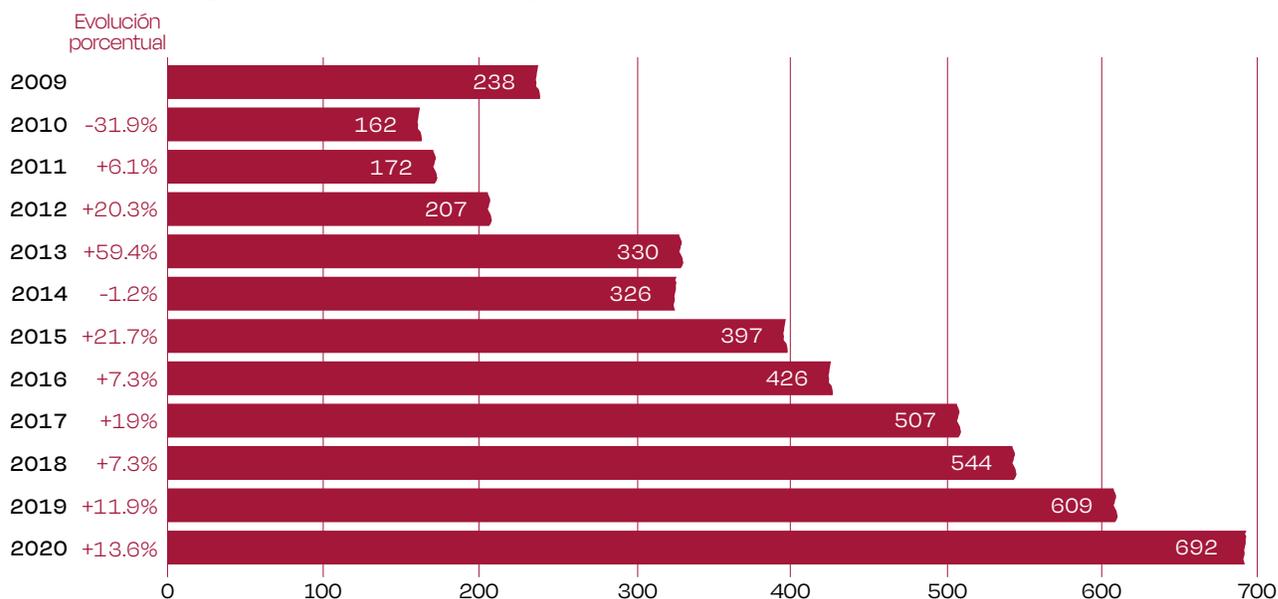
Desde el Estado, los ataques comienzan con un discurso oficial de dos caras: una que le dice a la población general que todo está bien y otra que ataca y justifica agredir a la prensa. Este discurso oficial estigmatizante comenzó a gestarse en 2018, con la elección de López Obrador, y se consolidó durante 2019.<sup>3</sup> En 2020, la estrategia ya no es exclusiva del presidente, sino que diversas personas servidoras públicas y particulares ya la usan como una herramienta para amenazar y silenciar las voces disidentes.

La estigmatización oficial de la prensa ha dificultado los pocos esfuerzos que se han hecho para mejorar la respuesta del Estado a la violencia,<sup>4</sup> alienta a mandatarios municipales y estatales a ejercer el mismo tipo de discurso contra los medios locales y envía un mensaje permisivo hacia particulares y otros poderes fácticos, que encuentran en las narrativas estigmatizantes un impulso para amenazar, agredir y asesinar periodistas sin temor a que haya alguna respuesta contundente del Estado.

3 ARTICLE 19, *Disonancia: Voces en disputa*, 26 de mayo de 2020, México, ARTICLE 19, [https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/05/Book-ARTICLE-2020-V04-PRENSA\\_V07.pdf](https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/05/Book-ARTICLE-2020-V04-PRENSA_V07.pdf)

4 Estos temas se desarrollarán con mayor profundidad en el capítulo 5.

Figura 3.1 Tendencia anual de agresiones contra la prensa en México (2009-2020)



### “Divide y vencerás”: la estigmatización como estrategia de silenciamiento

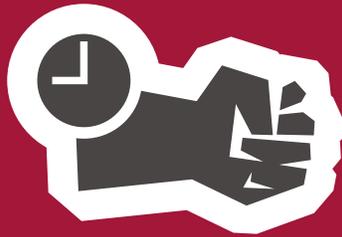
El discurso de Andrés Manuel López Obrador es inequívoco al momento de describir a la prensa en México: “fantoques, conservadores, hipócritas, doble cara [...] ‘prensa fifi’”.<sup>5</sup> Estas adjetivaciones formuladas desde el Ejecutivo federal tienen un impacto doble en el flujo de información en el país. Primero, desvían la atención y alejan los reflectores de sus propias acciones, con lo que queda blindado de la pluralidad de opinión e información, convirtiendo su discurso, y no sus acciones, en la nota. Segundo, pinta una imagen negativa de la prensa crítica, que justifica la violencia en su contra.

Determinados medios, según el gobierno federal, son actores políticos “neoliberales”, cuyas intenciones en realidad responden a intereses económicos vinculados a “la mafia del poder”.<sup>6</sup> Sin embargo, como se vio en el capítulo 1, al contrario de lo que sería congruente con dicha narrativa, algunos de esos medios siguen siendo parte de un selecto grupo que concentra el 33%<sup>7</sup> de la publicidad oficial. Esta situación impacta en la pluralidad mediática, ya que aun cuando el gasto en publicidad ha disminuido respecto a sexenios anteriores, se mantienen prácticas como la ausencia de criterios de asignación de la publicidad oficial, lo cual favorece una desigual distribución y la concentración en un grupo pequeño de empresas de la comunicación.

5 “Llama AMLO ‘fantoques, conservadores, hipócritas, doble cara’ a ‘prensa fifi’”, video en línea, *El Universal*, 26 de marzo de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/llama-amlo-fantoques-conservadores-hipocritas-doble-cara-prensa-fifi>

6 “Los candidatos de la mafia del poder creen que con los medios de información van a ganar y no es así, expresa AMLO”, boletín 017-342, AMLO, 10 de diciembre de 2017, <https://lopezobrador.org.mx/2017/12/10/los-candidatos-de-la-mafia-del-poder-creen-que-con-los-medios-de-informacion-van-a-ganar-y-no-es-asi-expresa-amlo/>

7 De 397 medios y empresas mediáticas que recibieron publicidad oficial, tres concentran el 33% (400 millones de pesos): TV Azteca, *La Jornada* y Televisa.



En 2020 se registró una agresión contra  
la prensa cada

**13 HORAS**

Fuente: ARTICLE 19

El presidente ha logrado, a través de sus palabras, manipular el debate público y reforzar los añejos mecanismos de censura, control y silenciamiento de la crítica. Tal vez, como él dice, hay mucha descalificación contra su gobierno en diversos espacios de opinión de medios periodísticos nacionales, pero su reacción no puede considerarse un avance en la erradicación de la censura en tanto persistan patrones de violencia contra la prensa que, lejos de cesar, han aumentado. Será difícil para esta administración reducir estos patrones de crecimiento mientras se mantenga la estigmatización de la prensa.

Desde 2019,<sup>8</sup> el presidente ha señalado al periódico *Reforma*, catalogándolo como adversario y acusándolo de “atacar”, lo que dio lugar al *hashtag* #NarcoReforma. Esta tendencia continuó en 2020. El 10 de marzo, acusó al medio de “cucharear encuestas”.<sup>9</sup> De nuevo, el 4 de mayo, lo inculpó de realizar una “campana de desprestigio” y ser parte de “una guerra sucia en contra del gobierno”, en contra de él y de Hugo López-Gatell, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, en respuesta a una nota sobre el número de muertos por COVID-19 en el país.<sup>10</sup> ARTICLE 19 alertó sobre el riesgo de estas continuas campañas de desprestigio. Para el 13 de mayo, este riesgo se hizo explícito, pues un sujeto desconocido, quién afirmó pertenecer al cártel de Sinaloa, amenazó a través de una llamada telefónica al diario *Reforma* con hacer explotar sus instalaciones: “Dícales que no estén difamando al presidente, que no estén traicionando a la patria, porque, si no, las oficinas de su pinche periódico [*sic*], así dígaselo, las vamos a volar. Todo el cártel de Sinaloa está con Andrés Manuel López Obrador. [...] Nomás para que se cuiden”.<sup>11</sup>

8 ARTICLE 19, “Autoridades deben proteger a director de *Reforma* por agresiones en su contra, México, ARTICLE 19, 25 de abril de 2019, <https://articulo19.org/autoridades-deben-proteger-a-director-de-reforma-por-agresiones-en-su-contra/>

9 Guerrero, Claudia, “*Reforma* cucharea encuestas, dice AMLO”, *Reforma*, 10 de marzo de 2020, <https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/reforma-cucharea-encuestas-dice-amlo/ari893048>

10 Ramírez, Érika, “AMLO arremete contra *Reforma* y ‘Mexicanos por la Corrupción’”, *Contralínea*, 4 de mayo de 2020, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/05/04/amlo-arremete-contra-reforma-y-mexicanos-por-la-corrupcion/>

11 ARTICLE 19, Amenazan con ‘hacer volar’ instalaciones de *Reforma* si no cesa críticas contra el presidente, 14 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/amenazan-con-hacer-volar-instalaciones-de-reforma-si-no-cesa-criticas-contra-el-presidente/>

Esta estrategia de división y de estigmatización convirtió las conferencias mañaneras en el escenario clave para discriminar entre la supuesta única fuente de información confiable (el gobierno) y los adversarios (la crítica). No obstante, los elementos expresados no siempre son fidedignos, sino que desinforman y sirven como ataque. Por ejemplo, el 28 de agosto, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia presentó una serie de datos disfrazados de informe, que supuestamente mostraban que el medio digital *Animal Político* y las organizaciones de la sociedad civil Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), Diálogo y Movimiento (DIMO), Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), México Evalúa y Fundación para el Debido Proceso (DPLF), habían recibido fondos extranjeros “exclusivamente para oponerse al Tren Maya”. Los fondos en cuestión, según lo reportado por *Animal Político*, en realidad son de un proyecto que se inició desde 2017, antes que esta administración llegara al poder.<sup>12</sup> Cabe señalar que la Presidencia constantemente hace afirmaciones sin comprobar la veracidad de los hechos, tal como se analizó profusamente en el capítulo 1.

El asegurar que un medio o una organización se opone al Tren Maya sólo porque es crítico con el desarrollo de este proyecto fue un nuevo intento de inhibir el ejercicio del derecho a la libre expresión y la defensa de los derechos humanos. Tal como lo expresó el Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, Michael Forst, tras su visita a México, las “acciones criminalizantes son en ocasiones precedidas por declaraciones hechas por funcionarios públicos, en las cuales las defensoras y los defensores son acusados de cometer crímenes u obstaculizar la seguridad o el desarrollo nacional”.<sup>13</sup>

12 “La información que difundió el presidente Andrés Manuel López Obrador en la conferencia matutina de este viernes es falsa”, *Animal Político*, 28 de agosto de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/08/gobierno-amlo-animal-politico-recursos-atacar-tren-maya/>

13 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Ampliando el espacio democrático*, México, OACNUDH, junio de 2018, [http://hchr.org.mx/imagenes/doc\\_pub/InformedDH\\_LibEx\\_WEB.pdf](http://hchr.org.mx/imagenes/doc_pub/InformedDH_LibEx_WEB.pdf)

Figura 3.2 Periodistas asesinados durante el gobierno de AMLO (de diciembre de 2018 a diciembre de 2020)

NOMBRE	FECHA DE ASESINATO	ENTIDAD	MEDIO
Jesús Alejandro Márquez Jiménez	1 de diciembre de 2018	Nayarit	Orión Informativo
Rafael Murúa Manríquez	20 de enero de 2019	Baja California	Radiokashana
Samir Flores Soberanes	20 de febrero de 2019	Morelos	Radio Amiltzinko 100.7 FM
Santiago Barroso	15 de marzo de 2019	Sonora	Noticias Red 653 / 91.1 FM Río Digital
Telésforo Santiago Enríquez	2 de mayo de 2019	Oaxaca	Estéreo El Cafetal 98.7 FM
Francisco Romero	16 de mayo de 2019	Quintana Roo	Ocurrió Aquí
Norma Sarabia	11 de junio de 2019	Tabasco	Semanario Chontalpa
Rogelio Barragán	30 de julio de 2019	Morelos	Guerrero Al Instante
Jorge Celestino Ruiz	2 de agosto de 2019	Veracruz	El Gráfico de Xalapa
Édgar Alberto Nava López	2 de agosto de 2019	Guerrero	La Verdad de Zihuatenejo
Nevith Condés Jaramillo	24 de agosto de 2019	Edo. de México	El Observatorio del Sur
María Elena Ferral	30 de marzo de 2020	Veracruz	Diario de Xalapa/Quinto Poder
Jorge Miguel Armenta Ramos	16 de mayo de 2020	Sonora	Medios Obson
Pablo Morrugares Parraguirre	2 de agosto de 2020	Guerrero	PM Noticias
Julio Valdivia	9 de septiembre de 2020	Veracruz	El Mundo de Córdoba
Israel Vázquez Rangel	9 de noviembre de 2020	Guanajuato	El Salmantino
Jaime Daniel Castaño Zacarías	9 de diciembre de 2020	Zacatecas	prensalibremx.com

Fuente: ARTICLE 19

La campaña de desprestigio emprendida por el gobierno federal en contra de quienes alertan sobre los peligros y violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que significa el proyecto Tren Maya se inscribe en un contexto de alto riesgo para la defensa y promoción de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión. En poco más de dos años de la presente administración, 17 periodistas han sido asesinados por motivos posiblemente vinculados a su labor.

El 25 de septiembre se volvió a desinformar por medio de la mañanera con un reporte —esta vez supuestamente comprobando— de que en México se respeta la libertad de expresión. El titular del Ejecutivo federal presentó un documento comparando algunas notas y columnas de opinión en ocho medios y las categorizó como “positivas” y “negativas” para insertar una narrativa a su favor y en contra de la pluralidad de ideas, afirmando que “nunca se había atacado tanto a un Presidente”.<sup>14</sup> Su conclusión: 66% de las notas y columnas de opinión están “contra el proyecto de la 4T”.<sup>15</sup>

Tales reportes carecen de metodología clara y son poco transparentes. Esgrimen el argumento de que hay libertad de expresión en México sólo porque se pueden expresar ideas contrarias a las del presidente aun cuando estén sujetas a deslegitimación y descalificación oficiales. Lo que estas acciones del Ejecutivo federal denotan es una aguda intolerancia a la crítica cuando, por el contrario, es su deber garantizarla. Quienes eligieron ser funcionarios públicos y ocupar cargos de elección popular están sujetos a un intenso escrutinio público que no debe ser motivo de retaliación. El análisis de la Presidencia dice que hay libertad de expresión porque siete de los ocho medios de la muestra que tomaron pudieron publicar notas “negativas” sobre la actual administración. Sin embargo, hace caso omiso de que periodistas de cinco de estos mismos medios sufrieron represalias por su labor a lo largo del año.<sup>16</sup> El derecho a informar no sólo consiste en poder publicar, sino hacerlo sin represalias.

14 “La mañanera de AMLO, 25 de septiembre, minuto a minuto”, *El Universal*, 25 de septiembre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-mananera-de-amlo-25-de-septiembre-minuto-minuto>

15 “AMLO analiza a la prensa: el 66% de las columnas son contra el proyecto de la 4T, dice”, *Animal Político*, 25 de septiembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/09/amlo-analiza-prensa-columnistas-contra-proyecto-4t/>

16 Los ocho medios mencionados fueron *El Financiero* (sin agresiones documentadas), *El Universal* (agresiones documentadas), *La Jornada* (agresiones documentadas), *Excelsior* (sin agresiones documentadas), *El Heraldo* (sin agresiones documentadas), *Milenio* (agresiones documentadas), *Reforma* (agresiones documentadas).

El mensaje que se manda es que los medios pueden publicar sobre la actuación de los políticos en el país, siempre y cuando se resignen a correr los riesgos que supone ejercer el derecho a informar en México, lo que puede implicar represalias como intimidaciones, amenazas o, simplemente, que las autoridades dejen de dar respuesta sus preguntas. Esta actitud no es exclusiva del poder federal o de algún partido político, sino que se repite en todas las entidades y ámbitos del país. De esta manera, tal como expondremos a continuación, la intolerancia a la crítica de funcionarios de diversos niveles se materializa en las cada vez más recurrentes y evidentes conductas intimidatorias que persiguen obstaculizar el escrutinio público de los actos de gobierno, mirando un ejercicio libre, robusto y desinhibido de la libertad de expresión.

Jaime Bonilla Valdez, gobernador del estado de Baja California, es ejemplo de ello.<sup>17</sup> Durante 2020, estigmatizó en 10 ocasiones al semanario *Zeta*, lanzando frases como “el semanario *Zeta* está enojado porque no les compramos publicidad”, negando entrevistas diciendo: “mejor sólo inventa la tuya de una vez” y usando su conferencia diaria para decir que sólo los datos presentados por el gobierno eran ciertos y que lo demás eran “*Mentiraz* con ‘z’”.<sup>18</sup> En un comunicado firmado por más de 80 periodistas y colectivos del gremio se denunció esta situación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y se exigió al gobernador y su equipo detener este tipo de agresiones.<sup>19</sup>

Baja California pasó de tener 20 agresiones contra la prensa, en 2018, a 32, en 2019, y 34, en 2020. Este último año, 52.94% fueron perpetradas por autoridades estatales. La violencia desde el Estado desencadena un efecto dominó y una espiral de ataques contra la prensa. De

esta forma, en 2020, Baja California se posicionó como la séptima entidad con mayores atentados contra quienes ejercen el derecho a informar. Y cuando es la cabeza del Estado la que agrede, se establece un contexto permisivo de violencia e impunidad.

Con el gobernador Bonilla, además, la comunicación se concentra en conferencias digitales, en las cuales se seleccionan a conveniencia tanto los temas como las preguntas y comentarios. Al finalizar cada una, el mandatario presenta una pantalla que muestra comentarios y preguntas previamente seleccionados y respuestas aparentemente preparadas ya sea por el gobernador o algún miembro de su equipo.

Como estrategia para controlar a las voces disidentes y la crítica, muchas veces responde a los cuestionamientos de forma estigmatizante. Al respecto, Sonia de Anda, periodista independiente de Tijuana e integrante del colectivo Yo Sí Soy Periodista, comentó en entrevista con ARTICLE 19:

El gobierno de Bonilla instauró la estigmatización contra la prensa y contra las voces críticas como política de gobierno, ante la incapacidad de respuesta de las áreas de comunicación social [como] mecanismo para silenciar la disidencia. Por ello, el gobernador no sólo ataca a periodistas, sino también a alcaldes, empresarios, etcétera. Para el gobernador no hay límite para quienes considera detractores.

Tenemos un gobernador comunicólogo, porque es un empresario de los medios de comunicación, está acostumbrado al uso del medio para responder o posicionar temas. Peor aún, las áreas de comunicación social cedieron el espacio por completo al mandatario, quien utiliza el tema de libertad de expresión a su antojo, sin reconocer que su posición como mandatario lo sujeta a mayor escrutinio y tolerancia a la crítica, cuestiones que, justamente, protege el derecho a la libertad de expresión

El actuar de Bonilla se ampara por un presidente de la República que también utiliza las redes y medios como mecanismo de censura y silenciamiento de la crítica.

17 Las agresiones por parte del gobierno estatal fueron tantas que miembros del gremio periodístico crearon la página Prensa bajo Fuego, que da cuenta de estos ataques. Véase “46 agresiones a la prensa en el gobierno de Jaime Bonilla”, *Prensa bajo Fuego*, 1 de noviembre de 2019, <https://prensabajofuego.com/>

18 ARTICLE 19, “Gobernador de Baja California inicia el año estigmatizando periodistas”, México, ARTICLE 19, 13 de enero de 2021, <https://articulo19.org/gobernador-de-baja-california-inicia-el-ano-estigmatizando-periodistas/>

19 YoSíSoyPeriodista, 16 de julio de 2020, *María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mecanismo de Protección*, imagen anexa, actualización de estado, Facebook, <https://www.facebook.com/yosisoyperiodista/posts/741348896406272>



Integrantes del Sindicato de Trabajadores de Notimex, se manifestaron colocando una ofrenda a periodistas asesinados a las afueras de la Secretaría del Trabajo, el 28 de octubre de 2020, como parate de su protesta de reintegración a sus labores. Foto: Agencia Cuartoscuro.

El caso de Baja California ejemplifica por qué la estigmatización oficial y las campañas de desprestigio contra la prensa representan el 22.34% de las agresiones perpetradas por personas funcionarias públicas.<sup>20</sup> El titular del Ejecutivo federal y algunos gobernadores, como Bonilla, podrán decir en las mañaneras que los medios tienen el derecho a disentir y que en México se respeta la libertad de expresión, sin embargo, la realidad es que las autoridades cometen 46.45% de las intimidaciones y hostigamientos contra la prensa, así como 35.71% de las amenazas.

No sorprende, entonces, que continúe la tendencia de los últimos siete años en que las autoridades mexicanas son responsables del mayor número de agresiones directas contra periodistas y medios. Con 343 ataques en 2020, es decir, 78 más que en el año anterior,<sup>21</sup> casi uno de cada dos atentados contra la prensa proviene de las autoridades.

En este ámbito, es importante diferenciar entre personas funcionarias públicas, fuerzas de seguridad civiles y fuerzas armadas, dado que las vías de agresión son dife-

rentes y requieren distintas precisiones. Las personas servidoras públicas representaron 54.81% del total de ataques perpetrados desde el Estado contra la prensa (188 de 343). En la tipología de la violencia, los atentados más comunes cometidos por estas personas fueron el uso ilegítimo del poder público, con 28.72% (principalmente hostigamientos judiciales y estigmatizaciones contra la prensa); intimidaciones y hostigamientos, con 23.94%, y bloqueos o alteraciones de contenido, con 21.28%. Como se verá más adelante, los hostigamientos por vía civil, penal y administrativa suman 30 casos y resaltan un patrón emergente de gran preocupación.

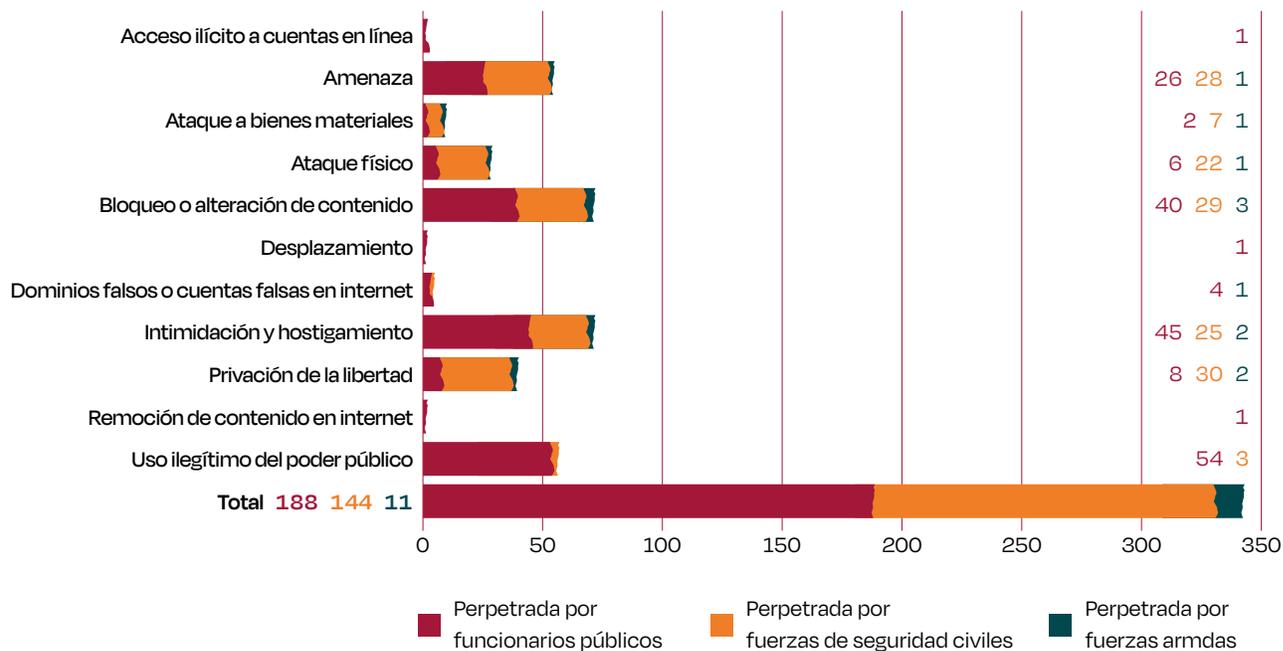
Los bloqueos informativos representan negativas de las personas funcionarias públicas para proveer información a la comunidad, condicionando la labor de ciertos medios y sesgando el tipo de información provista. Estos bloqueos pueden darse de manera física, al impedir el acceso a ciertos eventos, o de manera digital, como lo ejemplifica el caso de Carlos Gutiérrez por la administración del gobernador de Aguascalientes, Martín Orozco Sandoval.

Desde la llegada de la actual administración estatal, se creó un grupo de Whatsapp llamado Fuente de Gobierno con el propósito de establecer comunicación con medios y periodistas sobre su gestión. Con motivo de la pandemia de COVID-19, el grupo ha sido utilizado para dar información y contestar las preguntas formuladas por los medios y los periodistas todos los días, de 9:00 a 11:00 de la mañana.

20 Para fines de este informe se utilizará el término “funcionario público” o “servidor público” para describir a civiles no armados empleados en la administración de alguno de los niveles de gobierno: municipal, estatal o federal. Aunque, en rigor, también son funcionarios públicos, se separan las categorías de “fuerzas de seguridad civiles” y “fuerzas armadas” para tener un análisis más puntual de las agresiones cometidas desde el Estado.

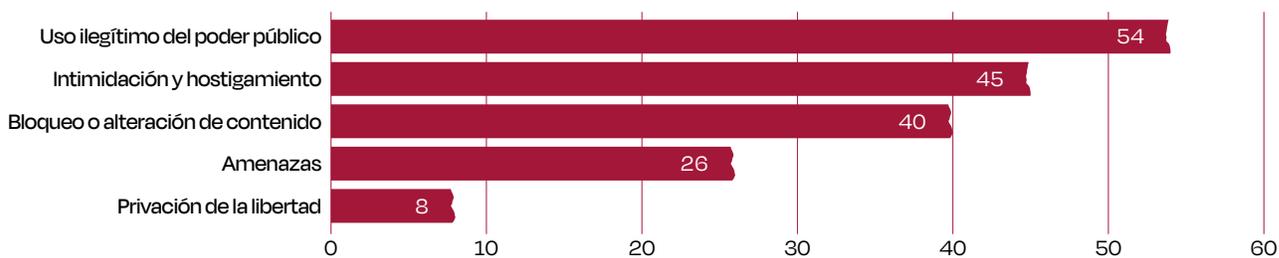
21 ARTICLE 19 documentó que, en 2019, personas servidoras públicas perpetraron 265 ataques contra la prensa.

Figura 3.3. Agresiones contra la prensa perpetradas por agentes del Estado en México (2020)



Fuente: ARTICLE 19.

Figura 3.4 Tipo de agresiones más comunes de personas funcionarias públicas contra la prensa (2020)



Fuente: ARTICLE 19.

El día 6 de mayo, Comunicación Social de Aguascalientes solicitó a periodistas y medios de comunicación no hacer caso y no difundir rumores sobre el número de fallecidos por la epidemia, razón por la que Carlos Gutiérrez escribió en el grupo que “[...] no hay suficiente información clara y precisa de lo que pasa en Aguascalientes con la epidemia”, Su mensaje no obtuvo respuesta, pero fue eliminado del chat ese mismo día.

Gutiérrez se comunicó vía telefónica con el coordinador de Comunicación Social, Jorge López Martín, para saber el motivo. La respuesta fue: “Te sacamos porque eres poco objetivo y no pierdes la oportunidad para tirarle al gobierno del estado”. Asimismo, le dio a entender que lo agregaría al chat “cuando dejara de criticar al gobierno [...]”.<sup>22</sup>

El uso de las redes sociales por de funcionarias y funcionarios públicos para generar reacciones y desprestigiar a la prensa puede verse ejemplificado en las agresiones contra el *Diario de Juárez*. El día 23 de mayo, el medio publicó una nota en primera plana titulada “Tengo mucho coraje: El Iraquí”. La nota relataba la audiencia pública de una persona imputada y describía la manera en que se desarrolló la audiencia, mencionando que el presunto responsable refirió al juez haber sido víctima de tortura.

Más tarde, en su perfil personal de Facebook, el gobernador de Chihuahua, Javier Corral Jurado, publicó comentarios estigmatizantes contra el periódico, afirmando que éste “carece de solidaridad, responsabilidad y ética”. Aseguró también, entre otras cosas, que el medio defendía a un presunto delincuente. Su publicación provocó decenas de respuestas contra el medio como: “Están pagando x ser vendidos”[sic], “Son hipócritas” o “Deténgalos, gobernador”. Este tipo de comentarios han sido repetitivos a lo largo de los años y, desde el 2017, ARTICLE 19 ha alertado sobre el discurso del gobernador.

Tales patrones son violatorios del derecho de acceso a la información y han resaltado de manera aún más preocupante durante la pandemia de COVID-19. De los 87 bloqueos informativos documentados en 2020, 37 se perpetraron en la cobertura de la emergencia sanitaria. Es decir, cuatro de cada diez negativas a proveer informa-

ción a la población están vinculadas a hechos sobre la pandemia de COVID-19 en México. Estos bloqueos pasan de negativas a responder contra algunos medios, hasta ni siquiera darles acceso a las conferencias debido a que las líneas editoriales no son aceptadas por los gobernantes en cuestión. Cabe resaltar que en su resolución 1/2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que los Estados “[...] tienen la obligación de permitir el acceso a las conferencias de prensa oficiales a todos los medios, sin discriminación por línea editorial [...]”.<sup>23</sup>

Otro brazo del poder público son las fuerzas armadas y de seguridad. Éstas fueron responsables del 45.4% de agresiones perpetradas por el Estado. Con 144 agresiones, las fuerzas de seguridad civiles atentaron contra la prensa, principalmente, vía bloqueos informativos (29 casos, 20%), detenciones arbitrarias (27 casos, 18%) y lesiones (22, casos, 15.3%). De igual forma, aunque en menor medida, las fuerzas armadas —principalmente la Guardia Nacional— agredieron en 11 ocasiones a la prensa con bloqueos, detenciones arbitrarias y actos intimidatorios (por ejemplo, interrogatorios injustificados durante coberturas).

El caso de *Descontento Ciudadano QR*, en Quintana Roo, ejemplifica la represión y abuso de poder por parte de las fuerzas policiales en contra de los medios. Policías municipales de Solidaridad y de Benito Juárez detuvieron cinco veces a integrantes del medio. El reportero Jorge Ugalde relató a ARTICLE 19 que, en una de estas ocasiones, al menos ocho policías lo tiraron al piso, lo patearon e “incluso uno introdujo un dedo en mi ojo”.<sup>24</sup> Por su parte, Raúl Fernández, director del medio reportó: “Entre golpes, los escuché decirse entre ellos: ‘éste ya me tiene hasta la madre. Vamos a levantarlo y a tirarlo en un lote baldío’”.<sup>25</sup>

22 ARTICLE 19, “Bloqueo informativo a periodista por parte del gobierno de Aguascalientes”, México, ARTICLE 19, 11 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/bloqueo-informativo-a-periodista-por-parte-del-gobierno-de-aguascalientes/>

23 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. *Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, OEA, 10 de abril de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

24 ARTICLE 19, “Policía de Cancún detiene arbitrariamente y lesiona a Jorge Ugalde”, México, ARTICLE 19, 27 de diciembre 2020, <https://articulo19.org/policia-de-cancun-detiene-arbitrariamente-y-lesiona-a-jorge-ugalde/>

25 ARTICLE 19, “Detienen, amenazan y golpean a periodista en Quintana Roo”, México, ARTICLE 19, 26 junio de 2020, <https://articulo19.org/detienen-amenazan-y-golpean-a-periodista-en-quintana-roo-continuan-hostigamientos/>

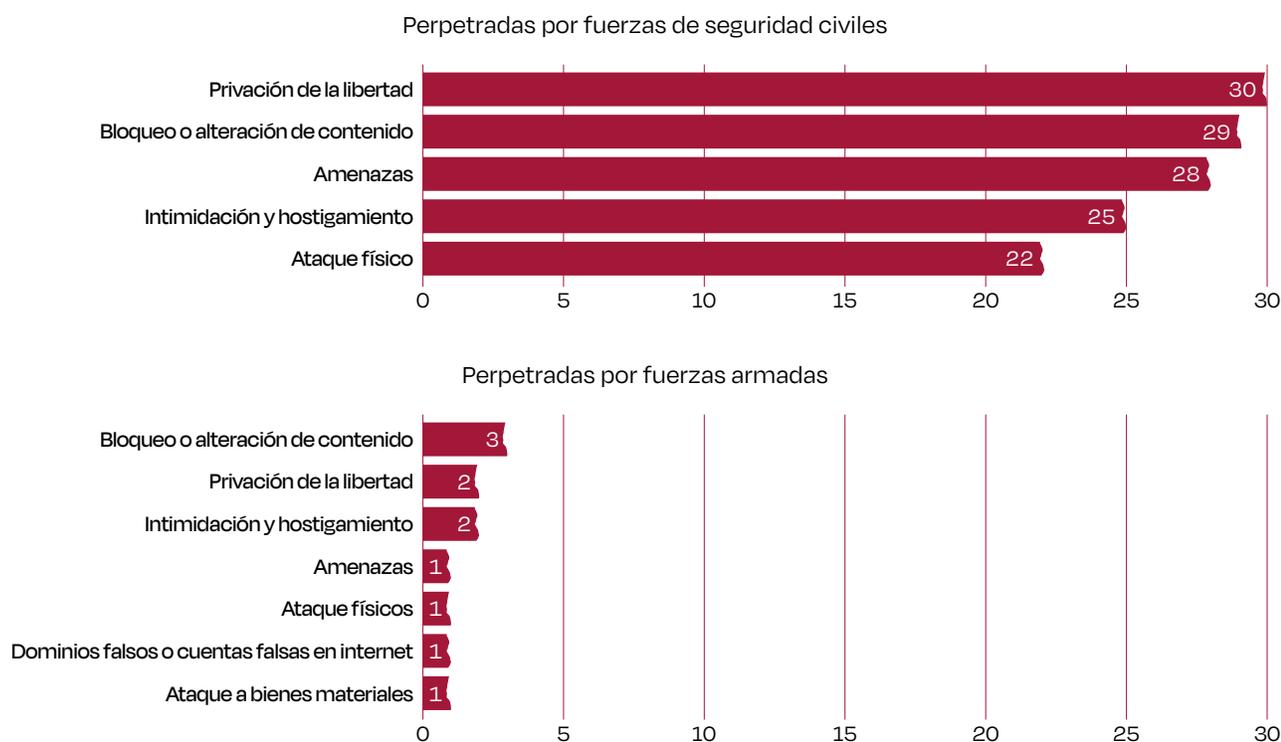


42.5%

de los bloqueos informativos en 2020  
están vinculados con la cobertura de la  
pandemia de COVID-19 en México.

Fuente: ARTICLE 19

**Figura 3.5 Tipo de agresiones más comunes de las fuerzas de seguridad civiles y las fuerzas armadas contra la prensa (2020)**



Fuente: ARTICLE 19.

En el año 2020, particularmente los cuerpos policiales agredieron en el marco de protestas. Ejemplo claro son los ataques contra la prensa documentados en León, Guanajuato, durante la marcha #JusticiaParaEvelyn, donde cuatro periodistas reportaron a ARTICLE 19 que policías municipales las empujaron, las esposaron y amenazaron con llevarlas detenidas.

Dos de las víctimas fueron Brenda Orozco y Martha Silva, ambas reporteras del medio digital *PopLab*; la primera sufrió dos agresiones físicas, mientras que la segunda recibió amenazas de privación de la libertad. Además, Alfonsina Ávila, reportera de *Zona Franca*, fue agredida físicamente por un grupo de policías.

A su vez, Melissa Esquivias, reportera de *Ágora*, poco antes de las 21:00 de ese mismo día, fue rodeada por policías que la amenazaron. “Me esposaron y me estaban

empujando rumbo a la camioneta. Fue hasta que elementos de la misma policía indicaron que era prensa que finalmente se detuvieron y me liberaron”, relata.<sup>26</sup>

De manera similar, el 9 de noviembre, en Benito Juárez, Quintana Roo, elementos de la policía municipal y del mando único estatal usaron la fuerza de forma ilegítima y arbitraria para reprimir las movilizaciones sociales que exigieron poner fin a la violencia contra las mujeres, en el marco de la movilización #JusticiaparaAlexis.

<sup>26</sup> ARTICLE 19, “Fuerzas de seguridad de León, Guanajuato reprimen protesta sobre violencia de género”, México, ARTICLE 19, 23 de agosto de 2020, <https://articulo19.org/fuerzas-de-seguridad-de-leon-guanajuato-reprimen-protesta-sobre-violencia-de-genero/> Cita de Melissa Esquivias obtenida del proceso de documentación de ARTICLE 19

Como resultado, siete periodistas resultaron agredidos.<sup>27</sup>

El primero fue el reportero Julián Fernando Ramírez Olivares. Policías municipales lo golpearon en diversas partes del cuerpo para impedir que siguiera transmitiendo. A este tipo de actos de violencia física también fueron sujetas las periodistas Adriana Varillas, corresponsal de *Diario Quintana Roo*, y Alejandra Galicia, corresponsal de *La Silla Rota*, quienes transmitían en vivo y, aunque se identificaron como prensa, diferentes elementos policiacos arremetieron contra ellas e intentaron obstaculizar su actividad periodística; incluso, a Galicia se le impidió que se acercara a entrevistar al secretario de Seguridad Pública municipal, Eduardo Santamaría. Asimismo, el reportero Santiago Rodas recibió golpes en la cabeza, brazos, pecho y costillas mientras trataba de documentar la actuación policial.

Fernanda Duque, reportera del medio *Novedades de Quintana Roo*, relató que en el momento que las fuerzas de seguridad detonaron sus armas y ella intentaba resguardarse, un policía le dijo: “Muévete de aquí”, a lo que Duque respondió: “No, porque me pueden herir”, a lo que le respondieron a gritos: “O te mueves o te va a tocar un balazo”. Desafortunadamente, también mientras reportaban, Cecilia Solís y Roberto Becerril fueron víctimas de lesiones por arma de fuego en la pierna.

Los hechos ocurridos en noviembre en Quintana Roo refuerzan la necesidad de investigar diligentemente a las fuerzas de seguridad,<sup>28</sup> identificando las responsabilidades en la cadena de mando, desde quienes dieron las órdenes hasta quienes dispararon, con el objetivo de asegurar que las fuerzas policiales se apeguen a los principios de legalidad, proporcionalidad, estricta necesidad y rendición de cuentas cuando hagan uso de la fuerza.

27 Además, tres personas manifestantes fueron heridas con armas de fuego y la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México (RNDDHM) registró que al menos 25 personas fueron detenidas.

28 Si bien, el 10 de noviembre, Eduardo Santamaría, secretario de Seguridad de Benito Juárez, fue separado de su cargo, los hechos ocurridos son también responsabilidad de Jesús Alberto Capella, secretario de Seguridad Pública de Quintana Roo, y de Carlos Joaquín González, gobernador del Estado, por tratarse de un mando único.

Los bloqueos, las agresiones físicas, las estigmatizaciones y las campañas de desprestigio no fueron las únicas formas en que autoridades violentaron a las y los periodistas en 2020; ARTICLE 19 registró ese año un incremento significativo del acoso judicial y administrativo contra periodistas y medios de comunicación.

## “Del dicho al hecho hay un largo trecho”: discurso oficial vs. hostigamiento

En el informe anual 2019 *Disonancia: voces en disputa*, advertimos sobre un alza en los casos de acoso judicial y administrativo del Estado. En 2020, dicha tendencia no sólo continuó, sino que se triplicó, pasando de 11 a 33 los casos de hostigamientos administrativos y judiciales tanto por vías civiles como penales. Estos hechos son evidencia de cómo el discurso de las autoridades que afirma que “hay libertad de expresión en México”, en realidad, se contradice con sus acciones.

Aún más grave es que las autoridades tienen a su disposición el aparato del Estado para atacar a la prensa. Al mismo tiempo que en la mañana se dijo que el ejercicio periodístico está a salvo en México, la Secretaría de la Función Pública (SFP) impuso una multa de casi un millón de pesos a un medio de comunicación (*Nexos*)<sup>29</sup> y Pío Lorenzo López Obrador, hermano del presidente puso una denuncia penal ante la Fiscalía General de la República (FGR) contra Carlos Loret de Mola, por los videos publicados en su medio, *LatinUS*, en los que se observa que recibe dinero para campañas del partido político Movimiento Regeneración Nacional (Morena), del cual es militante.<sup>30</sup>

Pero el uso del poder público contra los medios no es exclusivo del nivel federal. En Tlaxcala, el expresidente del Tribunal Superior de Justicia de ese estado, Mario Antonio de Jesús Jiménez Martínez, demandó por daño

29 ARTICLE 19, “Resolución sobre revista *Nexos* representa un mecanismo de censura indirecta”, México, ARTICLE 19, 21 de agosto de 2020, <https://articulo19.org/resolucion-sobre-revista-nexos-representa-un-mecanismo-de-censura-indirecta/>

30 ARTICLE 19, “Denuncia penal contra *LatinUS* y Carlos Loret de Mola busca inhibir la libertad de expresión”, México, ARTICLE 19, 21 de octubre de 2020, <https://articulo19.org/denuncia-penal-contra-latinus-y-carlos-loret-de-mola-busca-inhibir-la-libertad-de-expresion/>



En 2020, los casos de hostigamientos administrativos y judiciales se triplicaron respecto al año pasado de

**11 a 33**

Fuente: ARTICLE 19



Mujeres protestaron por el feminicidio de Bianca Alejandrina, el 9 de noviembre de 2020, en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo. Elementos de la policía municipal y de la Guardia Nacional reprimieron a manifestantes y periodistas con arma de fuego, agresiones físicas y detenciones arbitrarias. Foto: Agencia Cuartoscuro.

moral a Edgardo Cabrera Morales y José Luis Ahuactzin Ávila, del portal digital *GenteTlx*, argumentando que debido a sus publicaciones no fue ratificado en la presidencia del tribunal. El ahora magistrado exigió 200 000 pesos, más los costos de la demanda.

En Guanajuato, María Bárbara Botello Santibáñez, exalcaldesa priista de León, presentó una demanda por 300 millones de pesos —la más alta de la historia del país— contra el periódico *AM*. En su acusación, señala 244 hechos y daños basándose en dos notas informativas y dos columnas de opinión sobre compras inexistentes, o infladas, de terrenos, así como sobre contratos y adjudicaciones de recolección de basura y otros actos irregulares cometidos en la administración de Botello. Dicha demanda no sólo va en contra del medio sino contra tres de sus directivos, evidenciando así una clara técnica de hostigamiento judicial, con la cual se ataca a los medios desde múltiples ángulos legales para generar altos costos para sus múltiples defensas necesarias e imposibilitar la labor informativa.

Enrique Gómez Orozco, director general de *AM* compartió su testimonio con ARTICLE 19:

Durante el trienio de la alcaldesa de León Bárbara Botello se dio la mayor corrupción observada por *AM* en más de 40 años. Botello había quitado al PAN

el ayuntamiento más grande de Guanajuato (1.7 millones de habitantes) que había gobernado durante 23 años seguidos. La primera mujer que llega a la presidencia municipal tiene el apoyo popular y coincide con una administración federal de su partido, el PRI. A León llegan grandes apoyos desde la Presidencia de la República y se concibe un proyecto de obras públicas que no hubo durante dos décadas.

El problema comenzó cuando Botello y su equipo de trabajo emprendió una gran obra y mayor corrupción. Desde el primer día contrataron empresas fantasmas, inflaron los costos de la obra pública y el precio de los bienes y servicios que adquiere la administración.

*AM* descubrió buena parte de esas desviaciones, corruptelas y raterías. Todo lo documentamos y entregamos a las autoridades estatales.

Bárbara Botello fue detenida y encarcelada sólo una noche. Se le dictó formal prisión, pero con libertad durante el proceso. Quedan pendientes muchas auditorías e investigaciones civiles y penales en su contra que, en forma extraña, la Fiscalía del estado no ha enviado a un juez para autorizar su detención.

En octubre del 2020, Botello demandó a AM por la vía civil y por daño moral. Demanda una cantidad de 300 millones de pesos, unos 15 millones de dólares, monto que un funcionario de primer nivel de la administración estatal cree que fue el monto de lo robado por Bárbara y su equipo.

El problema es grave porque sienta un precedente de amenaza sobre la libertad de expresión. Cualquier periodista dentro de una empresa, o independiente, tendría que pagar con su patrimonio para defenderse de una demanda como la que hoy tiene que responder AM.

En México se prohibió la penalización por difamación, pero la amenaza mudó a las demandas por daño moral, que pueden plantearse como verdaderas venganzas de políticos corruptos contra aquellos que denuncian su deshonestidad y el daño a las arcas públicas y a la sociedad a la que se supone deben de servir.<sup>31</sup>

A nivel estatal, Puebla es otro ejemplo notorio de cómo se utiliza el poder público para agredir a la prensa. Tras la publicación del informe especial *C.O.V.I.D.: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA*, la Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital del gobernador Miguel Barbosa Huerta envió una carta a ARTICLE 19 asegurando que “[...] en Puebla, durante el gobierno de Miguel Barbosa, se respeta irrestrictamente la libertad de expresión, y que a diferencia de las últimas administraciones no condicionamos los contenidos publicados en los medios de comunicación, ni recurrimos a la amenaza [...]”.<sup>32</sup>

Sin embargo, ARTICLE 19 alertó en múltiples ocasiones sobre agresiones contra la prensa perpetradas por autoridades en la entidad. El gobernador y la Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital están directamente vinculados a bloqueos y estigmatizaciones sistemáticas contra la prensa poblana. Tan sólo en 2020, el

gobierno del estado fue responsable de 65% de estas agresiones.

El discurso violento, además de difamar a la prensa, en múltiples ocasiones desinformó sobre las medidas que la población debía tomar para protegerse del virus. Por ejemplo, el 25 de marzo, el gobernador Barbosa afirmó en conferencia de prensa que el COVID-19 ataca principalmente a gente “acomodada” y que “los pobres son inmunes”: “Hay mucha gente de las 40 personas, algunos son padres de familia, sí, la mayoría son gente acomodada, ¿eh?, sí lo saben, ¿o no? Si ustedes son ricos tienen el riesgo, si ustedes son pobres no, los pobres estamos inmunes”. Declaraciones de ese tipo generan confusión, cuando lo que debe regir es la información certera y veraz como garantía del derecho de la sociedad a ser informada en una situación de emergencia sanitaria.

Además del discurso público estigmatizante, Puebla es el estado donde más se ha usado el hostigamiento judicial por la vía civil. Con 16 periodistas y medios demandados, el estado tiene cuatro veces más casos que el segundo lugar (Guanajuato). Las y los directores de los medios de información *E-Consulta*, *El Popular* y *Datos* fueron las principales víctimas de este tipo de agresiones. Si bien ninguna demanda viene directamente del gobernador, todas fueron presentadas por funcionarios de su administración, como son el subsecretario de Movilidad y Transportes, el director del Instituto Estatal de Educación para Adultos y el subsecretario de Administración.

El caso de *E-Consulta* es particular, pues en 2020 fue demandado en siete ocasiones, todas, coincidentemente, por integrantes de distintas oficinas del gobierno estatal. Rodolfo Ruiz, director de *E-Consulta*, señaló que, aunque “muchos medios publican mi columna de opinión, sólo están demandando a los medios que no se han alineado a la política de Barbosa, que tiene la intención de que no critiquemos absolutamente nada de su gobierno”.<sup>33</sup>

31 ARTICLE 19, entrevista con Enrique Gómez Orozco, 3 de febrero de 2021.

32 ARTICLE 19, “ARTICLE 19 manifiesta su voluntad de diálogo con el gobierno de Puebla para cualquier tema relacionado al informe C.O.V.I.D.”, México, ARTICLE 19, 14 de julio de 2020, <https://articulo19.org/articulo-19-manifiesta-su-voluntad-de-dialogo-con-el-gobierno-de-puebla-para-cualquier-tema-relacionado-al-informe-c-o-v-i-d/>

33 ARTICLE 19, “Medios son víctimas de acoso judicial por funcionarios públicos de la administración de Miguel Barbosa, en Puebla”, México, ARTICLE 19, 27 febrero 2020, <https://articulo19.org/medios-son-victimas-de-acoso-judicial-por-funcionarios-publicos-de-la-administracion-de-miguel-barbosa-en-puebla/>

El resultado de estas estrategias es una situación nociva de intimidación. Puebla pasó de ser el cuarto al segundo estado más violento contra la prensa, con un aumento de 34 agresiones, en 2019, a 75, en 2020. El presidente y el gobierno de Puebla podrán repetir en su discurso que son respetuosos de la libertad de expresión en México, pero sus propios funcionarios son quienes estigmatizan, hostigan y demandan a periodistas y medios que consideran “adversarios”.

En contraste con el uso político del Estado y el aparato de administración de justicia para silenciar medios o periodistas críticos del gobierno, el caso de Notimex, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, muestra cómo las autoridades también pueden actuar con selectiva pasividad cuando los responsables de las agresiones pertenecen al propio gobierno.

## Notimex: la BBC mexicana que no fue... la impunidad mexicana que siempre es

En la conferencia matutina de López Obrador, el 25 de mayo de 2020, Reyna Haydee, periodista de *Pie de Página*, le preguntó su opinión sobre los reportes de agresiones denunciadas por diversos comunicadores y colaboradores de Notimex, publicados por ARTICLE 19, Signa\_Lab y *Aristegui Noticias*. Explícitamente, Haydee preguntó: “¿A Carmen Aristegui no le cree, los ataques que está recibiendo por exponer este caso?”. A lo que el presidente contestó: “Le creo a todos y le creo a la directora de Notimex”.

Declaraciones que se contradicen a sí mismas, como ésta, dificultan aún más la investigación y el esclarecimiento de los hechos que entraña la desviación de recursos públicos para atacar —mediante cuentas oficiales y cuentas falsas de Twitter— a periodistas, las y los extrabajadores del órgano de comunicación del Estado.

Han pasado 10 meses desde que dimos a conocer<sup>34</sup> que directivas de Notimex ordenan a los empleados agredir a periodistas y las autoridades a cargo de investigar estos hechos han actuado con inexplicable y obsequiosa lentitud.

Ejemplo de esto es la escasa respuesta que ARTICLE 19 ha tenido de la SFP. El 5 de junio de 2020, denunciarnos ante esta instancia el abuso de poder y posible malversación de fondos de Sanjuana Martínez, directora de Notimex, y de otras personas directivas de la agencia. Un mes y medio después, el 26 de julio, ampliamos la denuncia solicitando el resguardo de evidencia.

Hasta la fecha, ni la SFP ni el Órgano Interno de Control de Notimex han llegado a ninguna conclusión. Tal y como dimos a conocer en febrero de este año, sabemos que la titular de la SFP se reunió con Martínez en noviembre de 2020, pero seguimos sin saber cuál es el estatus de la investigación o si se resguardaron las pruebas, y la responsable de las agresiones sigue al frente de la agencia con total impunidad y bajo el resguardo de las autoridades.

Al igual que con la SFP, en junio y julio de 2020, ARTICLE 19 presentó dos quejas<sup>35</sup> ante la CNDH, cuya investigación fue asignada a la visitadora adjunta Carla Aurora Adame Bravo. Casi cinco meses después, el 26 de octubre, la CNDH nos notificó que había recibido el informe de Notimex y hasta diciembre se nos informó en una reunión que nuestras quejas se turnaron a la Sexta Visitaduría, a pesar de que no están vinculadas a cuestiones laborales, sino directamente al ejercicio de la libertad de expresión.

34 ARTICLE 19, *Directiva de Notimex ataca periodistas y organiza campañas de desprestigio en redes sociales*, México, ARTICLE 19, 12 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/directiva-de-notimex-ataca-periodistas-y-organiza-campanas-de-desprestigio-en-redes-sociales/>; ARTICLE 19, “La ‘guerra está en Twitter’: evidencia confirma tácticas de la dirección de Notimex para atacar periodistas”, México, ARTICLE 19, 18 de junio de 2020, <https://articulo19.org/la-guerra-esta-en-twitter-evidencia-confirma-tacticas-de-la-direccion-de-notimex-para-atacar-periodistas/>

35 Recibida por la CNDH el 4 de junio de 2020, asignándole el número de expediente CNDH/5/2020/4811/Q.



10

meses de impunidad en caso  
Notimex... y contando.  
Desde que ARTICLE 19 revelara cómo  
las directivas de la agencia ordenan  
agredir a periodistas, las autoridades  
han sido omisas.

Fuente: ARTICLE 19

Resulta lamentable que la actividad de la CNDH frente a la queja presentada se enfocó en esperar la entrega de información por parte de la directiva de Notimex, mientras que ha tenido escasa comunicación con las víctimas.

Por su parte, la Junta de Gobierno de Notimex, integrada por diferentes secretarías de Estado, ha dejado pasar la situación de degradación institucional y uso pernicioso de recursos públicos de la actual directiva. A pesar de contar con información y testimonios de primera mano, la instancia de gobierno colegiado ha optado por no involucrarse en una real, eficaz y seria investigación para esclarecer los hechos plenamente documentados, relativos a la orquestación de ataques en Twitter por quienes encabezan la agencia de noticias.

El caso de Notimex ilustra la crisis de los medios públicos que se vive actualmente en México. Lejos de ofrecer contenidos periodísticos de calidad y con independencia editorial, la agencia se encuentra sumida en una profunda crisis por la huelga de sus trabajadores y la falta de legitimidad de sus directivas tras haber organizado campañas de desprestigio contra reporteros y críticos de su gestión.

De fondo, se encuentra el uso de los recursos públicos del Estado para agredir a periodistas en las redes sociales, lo que es más grave aún si consideramos que estos ataques podrían enmarcarse en una estrategia más amplia para controlar y manipular el diálogo en las redes.

No es casualidad que como parte del segundo informe conjunto publicado por ARTICLE 19, Signa\_Lab y *Aristegui Noticias*, en el que se evidencia el uso de los grupos de WhatsApp Fiesta de Halloween y SOS como medios para organizar e instruir los ataques, la propia Martínez expresara que la “guerra está en Twitter”. Dicha idea es la que guía las acciones de los funcionarios de la agencia contra las voces críticas, pero también, sin duda, a otros funcionarios que hoy forman parte de la administración pública.

El resultado de estos ataques, la incesante búsqueda de controlar el discurso público y la “vista gorda” ante las agresiones directamente perpetradas por las y los funcionarios de la administración federal generan las condiciones necesarias para que continúen los atentados contra la prensa en México. Ante esto, los ataques siguen escalando en la medida en que otros agresores

aprovechan la complacencia del Estado y la impunidad que, como ya vimos, está plenamente garantizada.

## Dónde se concentra la violencia

En 2020, las entidades que más registraron violencia contra la prensa fueron Ciudad de México, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Oaxaca. En conjunto, sobrepasan 47% del total nacional de las agresiones contra la prensa.

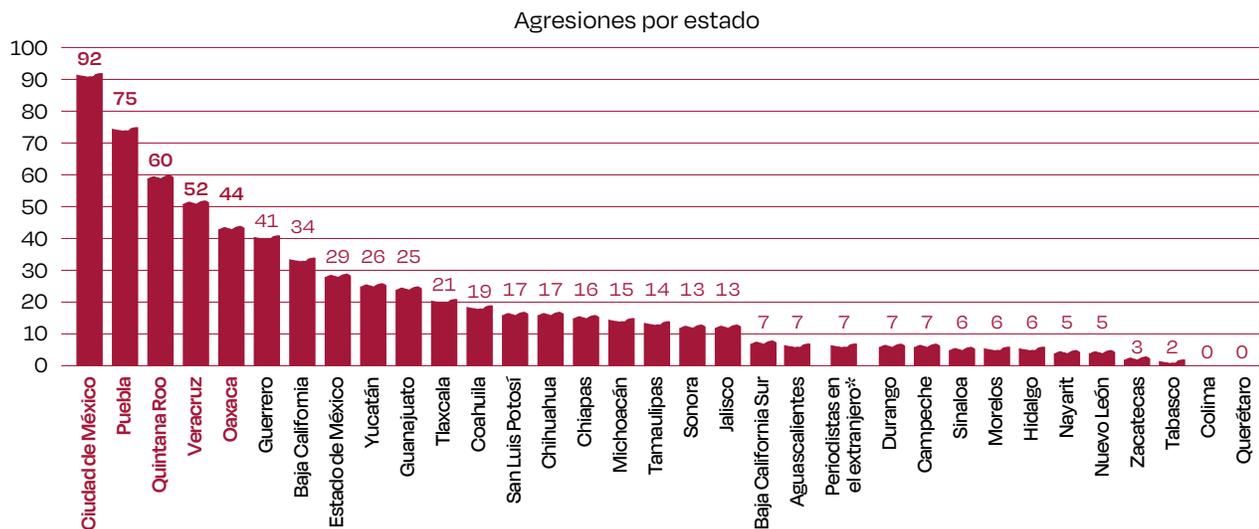
La capital del país resalta como la entidad federativa donde registramos un mayor número de ataques, con un total de 92, sobrepasando el 13% del total. Aunque es importante analizar estos datos considerando la población y cantidad de medios presentes, así como las redes de periodistas más consolidadas que fomentan el reporte y denuncia de ataques, preocupan dos factores: las agresiones contra periodistas mujeres y la duplicación de las intimidaciones.

Al igual que en 2019, el 2020 fue un año de toma del espacio cívico por parte de las mujeres mexicanas, quienes, hartas de la violencia sistémica que viven día a día, salieron a las calles para reclamar derechos que el sistema patriarcal violenta o les niega. Así, en la cobertura de las movilizaciones feministas, periodistas mujeres fueron agredidas tanto por los cuerpos policiales como por particulares, resaltando aún más el doble riesgo de ser mujer y periodista en México.

Por ejemplo, el 25 de noviembre, Rosario Servin, reportera de *El Economista*, tomaba fotografías durante la manifestación del #25N, cuando en uno de los encapsulamientos realizados por la policía preventiva de la Ciudad de México le arrebataron su teléfono. El caso de Servin es uno de los 35 ataques perpetrados contra mujeres periodistas en la capital del país en 2020.

Los periodistas hombres, por su parte, fueron víctimas de 43 agresiones, principalmente intimidaciones y amenazas. En este caso, la pugna política entre las fuerzas pro Morena y los grupos de oposición, como el Frente Nacional Anti-AMLO (FRENA), convierte a los medios en blancos de ambos bandos. Tal es el caso de Hanz Salazar, quien, después de realizar una pregunta al presidente en la conferencia mañanera del 8 de julio de 2020, fue identificado por el principal promotor de FRENA,

Figura 3.6 Agresiones contra la prensa en México (2020)



\*NOTA: Se documentan aquellos casos de periodistas quienes, a pesar de estar en el extranjero al momento de la agresión, fueron víctimas debido a su labor periodística en México y cuya agresión proviene de México.

Figura 3.7 Tipo de agresiones contra la prensa

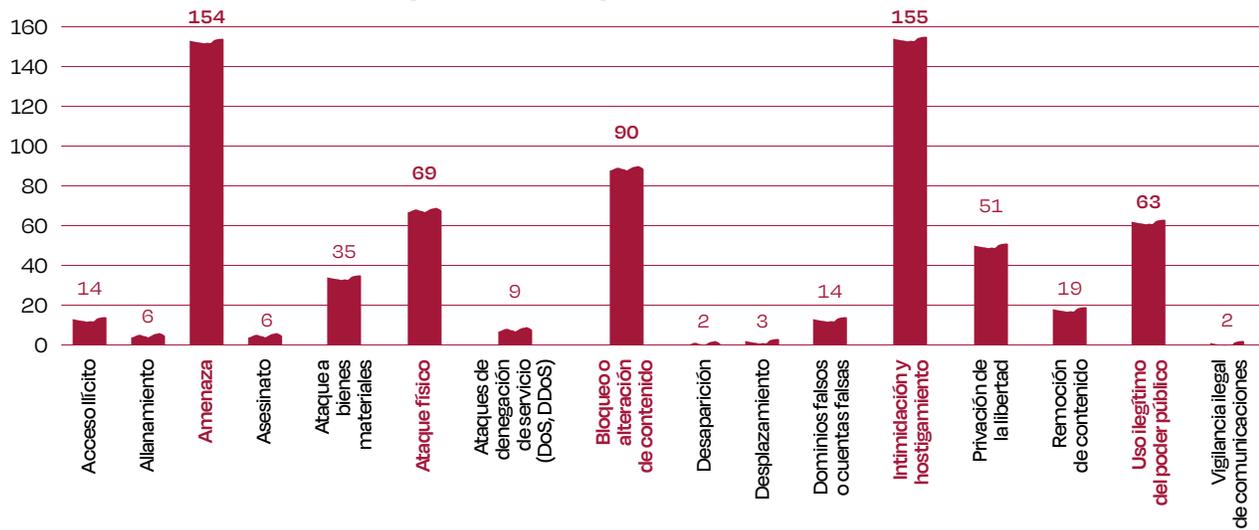
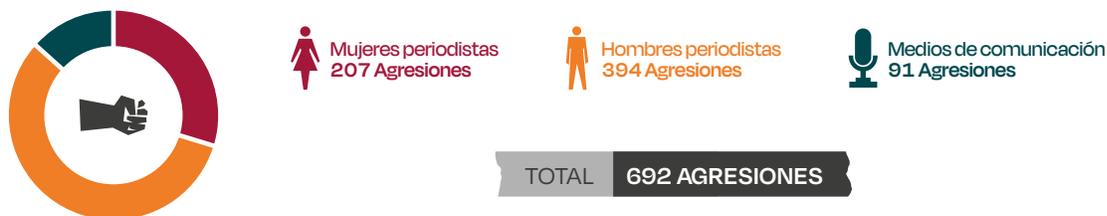
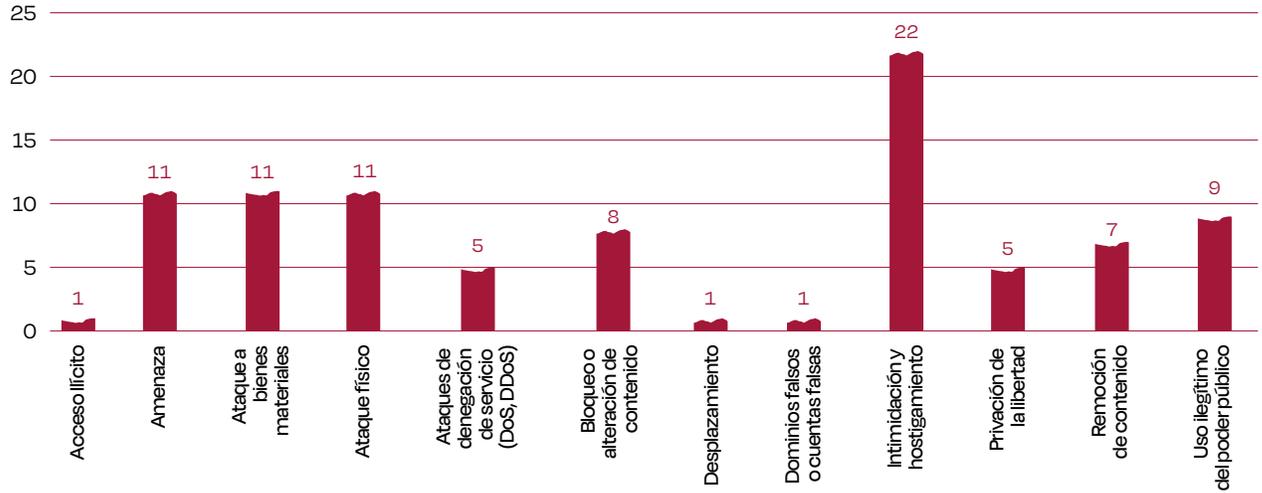


Figura 3.8 Tipo de víctima de agresiones a medios



Fuente: ARTICLE 19.

Figura 3.9 Tipo de agresiones contra la prensa en la CDMX (2020)



Fuente: ARTICLE 19.

Figura 3.10 Tipo de agresiones contra periodistas por género en la CDMX

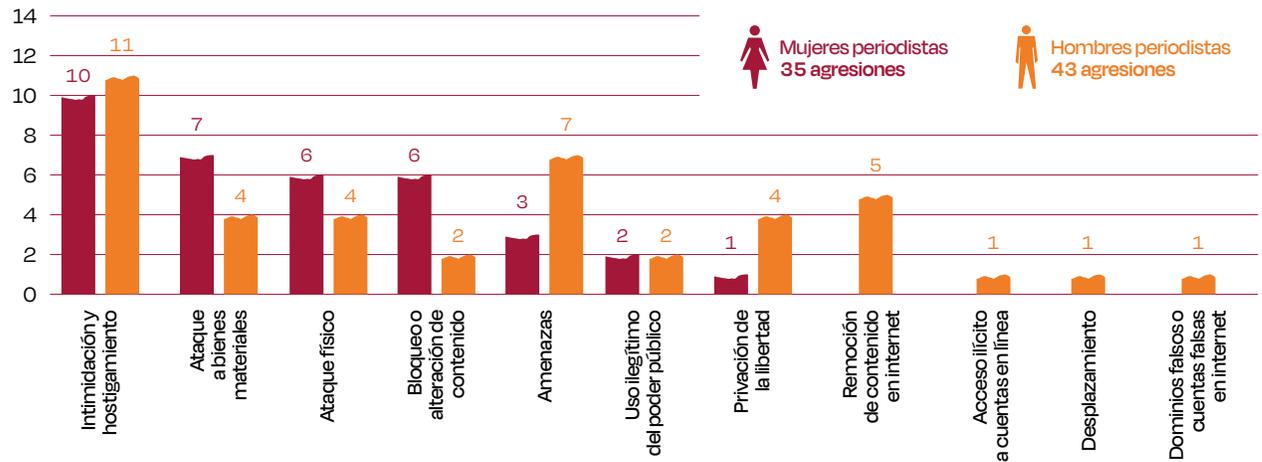
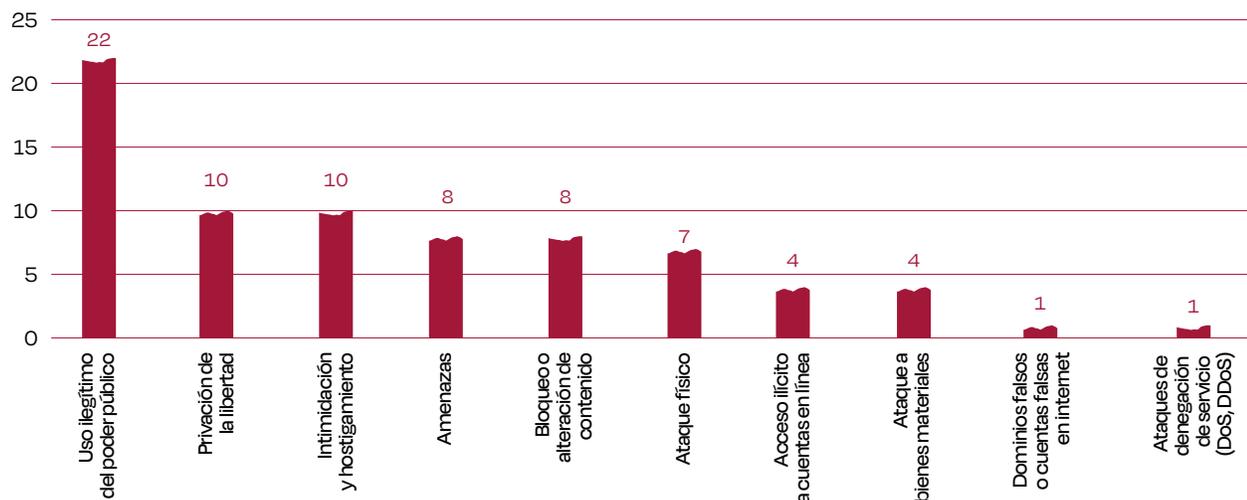


Figura 3.11 Tipo de agresiones contra la prensa en Puebla (2020)



Fuente: ARTICLE 19.

Gilberto Lozano en sus redes sociales: “Va a pagar caro”,<sup>36</sup> publicó. En respuesta, las redes sociales de Salazar se llenaron de intimidaciones e insultos en su contra.

El caso de Puebla representa una alerta clara sobre abuso de poderes del Estado en contra de la prensa. Como se mencionó antes, en ARTICLE 19 documentamos 75 agresiones, en particular, 16 hostigamientos judiciales por vía civil, en dicha entidad; a ello se suman ocho bloqueos informativos, siete agresiones físicas y siete casos de privación de la libertad. Además, aunque ya se estableció que las personas funcionarias públicas son responsables directas de la mayoría de los ataques a la prensa poblana, con 49 agresiones, es preocupante que también abunde la violencia cometida por particulares (16 casos, 21.3%) y por elementos desconocidos (nueve casos, 12%); incluso, se registró una agresión de grupos del crimen organizado (1.3%).

No obstante, hay que reiterar que resulta particularmente preocupante tanto la duplicación de agresiones como la vinculación de la mayoría de ellas con el actual gobernador y su administración. Así, las conferencias del mandatario se convierten en una estrategia no sólo de desinformación, sino de control del flujo informativo. Por ejemplo, al día siguiente de sus declaraciones, antes reseñadas, con las que insinuó que los pobres eran inmunes al SARS-CoV-2, un reportero pidió una aclaración al respecto, pero Barbosa simplemente respondió: “No voy a tener opinión y menos a *El Sol de Puebla*”.<sup>37</sup>

El aumento de agresiones y un discurso que denuesta a la prensa se prestan a un posible efecto cascada en la violencia, hasta poner en riesgo la integridad física de los y las periodistas. Tal es el caso de la reportera Itzel Valencia y el camarógrafo Alejandro Rodríguez, del medio televisivo *Canal 13 de Puebla*, quienes fueron víctimas de lesiones cuando estaban cubriendo la reapertura de algunos locales en el Centro Histórico de la capital poblana.

36 ARTICLE 19, “ARTICLE 19 reprueba las amenazas realizadas por Gilberto Lozano y el Frente Nacional Ciudadano en contra del periodista Hans Salazar”. México, ARTICLE 19, 11 de julio de 2020, <https://articulo19.org/articulo-19-reprueba-las-amenazas-realizadas-por-gilberto-lozano-y-el-frente-nacional-ciudadano-en-contra-del-periodista-hans-salazar/>

37 ARTICLE 19, “Gobierno de Puebla debe detener desinformación y bloqueos a periodistas”, 31 de marzo de 2020, México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/gobierno-de-puebla-debe-detener-desinformacion-y-bloqueos-a-periodistas/>

“Mi compañero, respetando que las personas no querían salir en la televisión, sólo tomaba aspectos sin apuntar al rostro de la gente, sin embargo, de la nada se acercó una chava y le reclamó por grabar. Le explicamos que la toma era abierta, pero me dijeron que estábamos mintiendo y a partir de eso nos empezó a amenazar”, testimonia Valencia. Conforme escaló la situación más personas llegaron y trataron de arrebatarse la cámara a Rodríguez. Entonces comenzaron a golpear y jalonear a ambos mientras intentaban quitarles sus celulares.

A su vez, Veracruz y Oaxaca se mantienen entre los diez más violentos contra la prensa, desde 2018. Estas dos entidades resaltan particularmente, dado que el porcentaje de agresiones a cargo de actores no estatales es mucho mayor.

En Veracruz, aproximadamente 60% de los ataques provienen principalmente de elementos no identificados, particulares o crimen organizado. En Oaxaca, este porcentaje escala hasta 75%. Este patrón, que también se repite en Guerrero (el sexto estado con más agresiones) puede ser entendido de dos formas: la primera, que el Estado está ausente, permitiendo así el desarrollo de estructuras de poder al margen de la ley. La segunda, que la estructura gubernamental, de hecho, es parte de y utiliza grupos ilegales con fines de censura.

La ausencia de un Estado garante es especialmente grave en Veracruz. Los homicidios como el de la reportera María Elena Ferral y el de Julio Valdivia consolidan la zona como una de las más peligrosas para ejercer el oficio del periodismo en México. Detrás de estos asesinatos parecen estar las presiones del crimen organizado para controlar lo que cubre la prensa.

En el caso de María Elena Ferral Hernández, corresponsal del *Diario de Xalapa* y directora del medio *Quinto Poder*, dos sujetos desconocidos le dispararon con un arma de calibre 45 mm cuando salía de una oficina notarial en el centro de Papantla, Veracruz. De acuerdo con un testimonio anónimo, la esperaban cerca de su auto a bordo de una motocicleta. Falleció el 30 de marzo, horas más tarde del atentado. Ferral publicaba a menudo sobre corrupción en el estado y ARTICLE 19 documentó agresiones y amenazas de muerte contra ella, incluso desde 2016. Según la información documentada por la organización, la periodista recibía insultos con frecuen-

cia en sus redes sociales con expresiones como “ojalá te mueras” y “ojalá te levanten”<sup>38</sup>.

El 9 de septiembre de 2020, en Tezonapa, Veracruz, presuntos integrantes de la delincuencia organizada, asesinaron a Julio Valdivia, reportero y corresponsal del diario *El Mundo*, de Córdoba. Las autoridades encontraron su cuerpo decapitado en unas vías de tren. El reportero cubría enfrentamientos y ejecuciones, y documentaba la violencia que vive la región limítrofe entre Oaxaca y Veracruz. Fuentes cercanas al comunicador indicaron a ARTICLE 19 que “es difícil identificar qué nota fue la que molestó a alguien porque toda la información era muy delicada y el riesgo era permanente”<sup>39</sup>.

A estos dos asesinatos se suman otros 50 ataques contra la prensa en la entidad, cuyos casos más frecuentes fueron intimidaciones y hostigamientos, de dominios o cuentas falsos, de amenazas y de privación de la libertad. Del total de atentados contra la prensa en Veracruz, en 40.38% no hubo elementos suficientes para identificar a un agresor, en 17.30% fueron particulares y pudo confirmarse la participación directa del crimen organizado en apenas 2%.

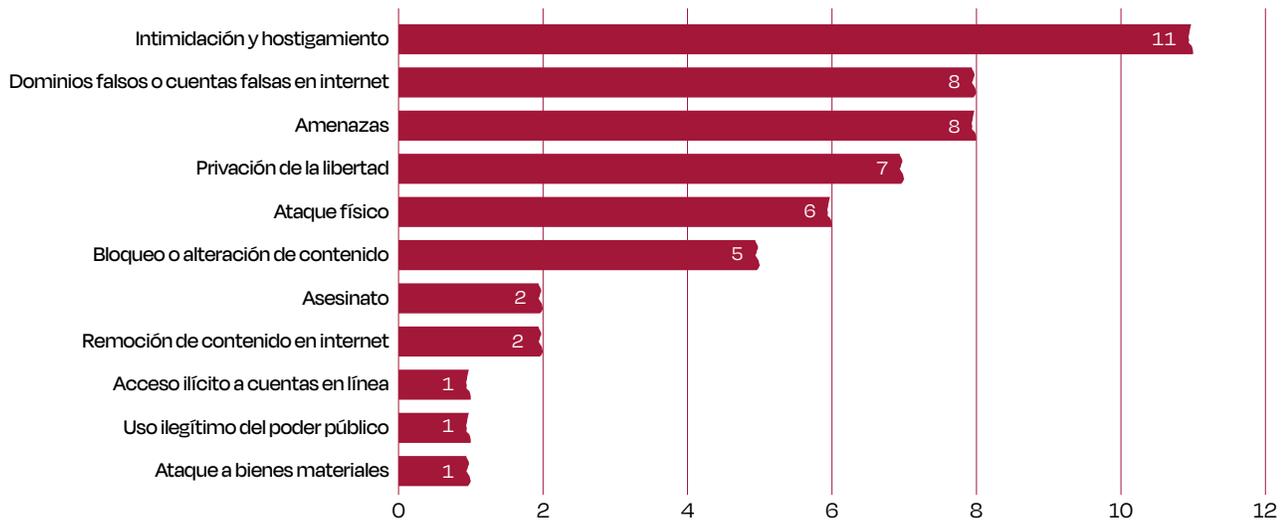
La tendencia a la violencia que se mantiene desde hace 20 años, la creciente impunidad y la falta de acciones de las autoridades veracruzanas convierte a la entidad en una sima de agresiones contra la prensa. Desde 2000 a la fecha, 30 periodistas han sido asesinados por causas posiblemente vinculadas con su labor, sin que a la fecha se hayan esclarecido los hechos ni garantizado justicia y reparación integral del daño a las víctimas que sobreviven.

En este sentido, es evidente que el cambio de gobierno en Veracruz no ha significado una mejora de las condiciones de seguridad y acceso a la justicia para la prensa. Por ello, en casos como el de Moisés Sánchez, periodista oriundo de Medellín de Bravo, desaparecido y asesinado en 2015, se optó por recurrir a instancias internacionales para la búsqueda de justicia, ya que a nivel local y federal es a todas luces desgastante, infructuosa y, por lo tanto, revictimizante. Sobre la situación en la entidad, Norma Trujillo, periodista independiente de Veracruz y

38 ARTICLE 19, Asesinan en Veracruz a la periodista María Elena Ferral, México, ARTICLE 19, 1 de abril 2020, <https://articulo19.org/asesinan-en-veracruz-a-la-periodista-maria-elena-ferral/>.

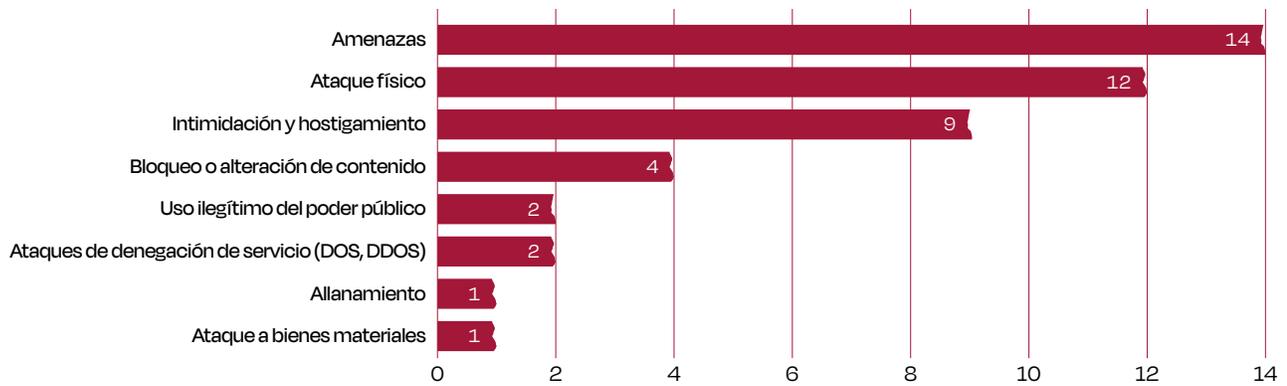
39 Entrevista durante el proceso de documentación de los hechos por ARTICLE 19 el 30 de marzo 2020.

Figura 3.12 Tipo de agresiones contra la prensa en Veracruz (2020)



Fuente: ARTICLE 19.

Figura 3.13 Tipo de agresiones contra la prensa en Oaxaca, 2020



Fuente: ARTICLE 19.

defensora de la libertad de expresión, comentó a ARTICLE 19:

La impunidad de los crímenes y agresiones contra periodistas sigue siendo un pendiente de la justicia en el estado de Veracruz. A pesar de que desde el 2010 a la fecha se ha convertido en un estado en donde es más difícil ejercer el periodismo, no ha habido voluntad política para determinar un área específica que investigue los delitos cometidos contra comunicadores. Dentro de la estructura de la Fiscalía General del Estado, el área que supuestamente debe dar seguimiento a los delitos contra la libertad de expresión y delitos en contra de periodistas sigue incluida dentro de los delitos electorales, es decir, sigue siendo Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y contra Periodistas.

Asimismo desde el poder Ejecutivo no hay un diseño de una política pública que dirija una protección integral a periodistas. La Alerta Temprana de Protección a Periodistas —promovida por comunicadores ante el Mecanismo de Protección [para Personas Defensoras de Derechos Humanos y] Periodistas —, que contempla la revisión de las investigaciones de crímenes contra periodistas, la transparencia de los recursos públicos destinados a publicidad gubernamental, supervisión de las condiciones laborales de los periodistas, una reforma a la ley que crea la Comisión Estatal de Protección a Periodistas y firmada por autoridades estatales y federales, ha quedado en el papel desde el 2015; ello, a pesar que siguen ocurriendo homicidios.

Desde el poder Legislativo, las leyes y la Comisión de Atención y Protección a Periodistas, creada en el gobierno de Javier Duarte de Ochoa, no han sido medidas pertinentes que generen mayor protección; incluso, hay periodistas agredidos que esta instancia los ha llevado al careo con sus agresores, y aunque en noviembre del 2020 hubo una iniciativa de ley por parte de un legislador, y que podría abrir cambios en bien del gremio periodístico, fue paralizada por 49 legisladores de los diversos partidos políticos.<sup>40</sup>

40 ARTICLE 19, Entrevista con Norma Trujillo, 4 de febrero 2021.

En Oaxaca, de igual forma, hay un acentuado patrón de atentados perpetrados por actores no estatales. En 16 de los casos, es decir 36.36%, fueron particulares quienes atacaron a la prensa, el mismo número de agresiones en las que no hay elementos para identificar a la persona o grupo atacante; además, en uno, el responsable fue un integrante de un partido político.

La clara ausencia del Estado puede ejemplificarse con las agresiones sufridas por Gustavo Sánchez, director del medio *La Policiaca del Istmo*. El periodista recibió amenazas en sus redes sociales: “[...] te voy a levantar y te voy a tablear, ya bájele a sus chismes [...]”.<sup>41</sup> El 13 de julio, aproximadamente a las 13:00, un individuo arribó al domicilio de Sánchez y al ver la ventana abierta disparó contra él. El periodista quedó herido y ha estado en terapia física y psicológica para recuperarse del intento de asesinato. Tres meses después de su atentado, las medidas de protección impuestas por la Fiscalía del Estado, y a cargo de la Policía Estatal, dejaron de cumplirse, supuestamente por falta de fondos: “Estamos peor que antes, las medidas cautelares que me habían dado ya no vienen. Ya no vienen los estatales...”.<sup>42</sup>

En octubre de 2019, se publicó el informe *Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo*, de ARTICLE 19.<sup>43</sup> En él se resalta que la entidad es una de las cinco más peligrosas para la prensa desde 2009. Desafortunadamente en 2020 las cosas no han cambiado, pues ocupó el tercer lugar en violencia contra medios y periodistas. Durante este año, documentamos 60 agresiones, entre las que resaltan 25 casos de intimidaciones y hostigamientos y 19 de amenazas, es decir, 41.67% y 31.67%, respectivamente, del total de ataques contra la prensa registrados en el estado.

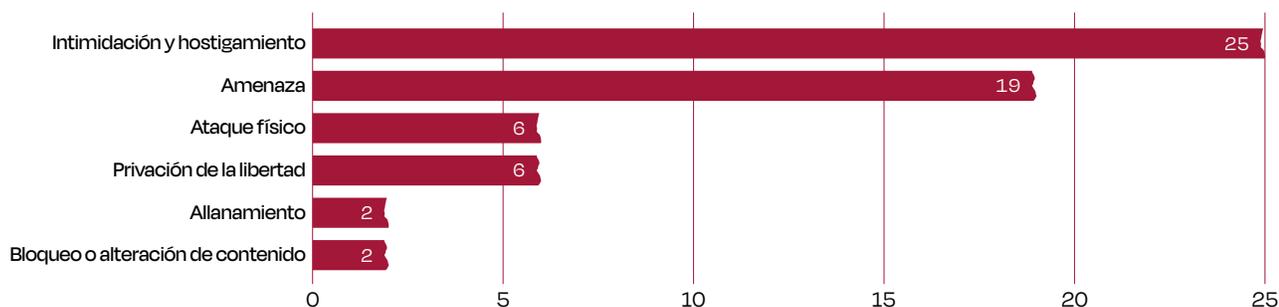
Las autoridades de Quintana Roo generan un ambiente de terror para los medios, pues las agresiones provienen principalmente de las fuerzas de seguridad (38.33%). Esto demuestra la fuerte represión de los gobiernos municipales, principalmente de Solidaridad y de Benito Juárez, así como de la administración estatal. Sin

41 ARTICLE 19, Entrevista con Gustavo Sánchez y documentos del proceso de documentación, septiembre de 2020.

42 ARTICLE 19, Entrevista con Gustavo Sánchez y documentos del proceso de documentación, septiembre de 2020.

43 ARTICLE 19, *Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo*, 24 de octubre de 2019, México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe-Especial-Quintana-Roo-2019.pdf>

Figura 3.14 Tipo de agresiones contra la prensa en Quintana Roo, 2020



Fuente: ARTICLE 19.

embargo, los actores no estatales también sobresalen, dado que 20% de los ataques fueron perpetrados por particulares, mientras que en 15% no hay elementos suficientes para determinar al agresor y en 10% fueron miembros del crimen organizado. Las disputas entre supuestos integrantes de este y otros gobiernos municipales generan la tormenta perfecta para que las amenazas a la prensa puedan llegar desde cualquier frente.

En la entidad, las confrontaciones entre autoridades y otros actores se trasladan también al escenario mediático, resultando en extorsiones a los medios, con el fin de imponer lo que se publica y lo que no. Pedro Canché, director del medio digital *Pedro Canché Noticias*, fue víctima de varias amenazas y mensajes intimidatorios en 2020. El 4 de febrero, supuestos miembros del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) lo llamaron para exigirle que bajara publicaciones de su sitio y dejara de reportar. Grupos de la delincuencia organizada repitieron sus amenazas en julio y agosto. El 11 de octubre, fue el empresario Heriberto Millar quien compartió en su perfil de Facebook una nota con el siguiente mensaje: “MIREN a CABEZA de PUERCO, mentiroso de Pedro Canché publicando mentiras, pronto será llevado ante la justicia nuevamente. Este delincuente no es periodista es un chismoso, mentiroso y lengua larga... pronto cabeza de puerco te vamos a exhibir como lo que eres [...]”<sup>44</sup>

En contraste, los estados con menos ataques contra la prensa fueron Nuevo León, con cinco; Zacatecas, con

tres; Tabasco, con dos, y Colima y Querétaro, sin ningún atentado documentado. Ante esto, es imprescindible recordar que las agresiones son sólo una de varias métricas para medir el riesgo en la prensa. Por lo tanto, esto sólo es un factor y no implica necesariamente que los estados con menos agresiones sean necesariamente los más seguros para ejercer el periodismo.

Ejemplo claro de esto es el asesinato de Jaime Daniel Castaño Zacarías, director del portal digital *PrensaLibre MX*, en Jerez, Zacatecas. Medios locales reportan que le dispararon poco después de tomar fotografías de dos cuerpos abandonados en la vía pública. ARTICLE 19 no tiene constancia de que Castaño Zacarías sufriera alguna intimidación o amenaza previa a su asesinato, sin embargo, periodistas locales confirmaron un altercado con sujetos que exigieron que eliminara las fotos; tras negarse y subirse a su motocicleta, fue seguido y ultimado.

Zacatecas no ha pasado de tres agresiones anuales desde el 2016. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en 2020, 84.8% de las y los habitantes de la entidad la percibieron como insegura, esto es, 4.2% más que en 2019. ARTICLE 19 reconoce que en lugares considerados sumamente inseguros, los ataques contra quienes informan son comunes, sin embargo, es posible que la escasez de atentados contra la prensa en Zacatecas y estados similares tenga que ver más con la autocensura que por ausencia de violencia.

44 ARTICLE 19, Lanzan campaña de desprestigio y amenazas contra Pedro Canché, vía redes sociales, México, ARTICLE 19, 18 octubre 2020. <https://articulo19.org/lanzan-campana-de-desprestigio-y-amenazas-contra-pedro-canche-via-redes-sociales/>

## Diversificación de agresores: particulares, anonimato en la red y grupos de crimen organizado

A pesar de que los agentes del Estado son los principales agresores de la prensa, esto no implica que otros actores no hayan adoptado el mismo patrón de crecimiento. Así, en 2020, también se registraron ataques perpetrados por particulares y por el crimen organizado, además de los casos en que no hubo elementos suficientes para clasificar al agresor. En especial, casi 24% de los atentados fueron realizados por particulares. Esto representa un total de 161 ataques, 30 más que en 2019.

La violencia contra la prensa a manos de particulares se dio, principalmente, por medio de amenazas (39 casos), intimidaciones y hostigamientos (38 casos) y ataques físicos (33 casos). Las y los periodistas agredidos por este tipo de perpetradores cubrían corrupción y asuntos políticos (28.6%), protestas y movimientos sociales (24.8%) y asuntos del sector privado (16.1%). Esto podría ser un indicador de que el empresariado también está fungiendo como un agresor cuando las y los comunicadores reportan posibles actos de corrupción y vínculos entre compañías privadas y autoridades.

Carlos Mimenza, empresario de Quintana Roo, es ejemplo de esto. En cuatro ocasiones amenazó o intimidó a varios periodistas en sus discursos o directamente, mediante aplicaciones de mensajería instantánea. A Ariel Urtaza, director del medio digital *Quinta Fuerza*, le escribió, tras una publicación sobre posibles vínculos entre el empresario y Laura Beristain, alcaldesa de Solidaridad, Quintana Roo: “Tienes 15 días [...] cuídate, no te vaya a pasar nada, hay mucha gente a la que no le caes bien”.<sup>45</sup>

A los ataques de particulares siguen, por cantidad, con 19.94%, los casos en que ARTICLE 19 no pudo obtener suficiente información para clasificar al agresor. Setenta de un total de 138 —es decir, poco más de la mitad de estos casos— tuvieron lugar en la esfera digital. El derecho a la privacidad y a la navegación por internet en anonimato es un elemento primordial para que las personas busquen, compartan y emitan expresiones e ideas de toda índole sin miedo a ser perseguidas por el Esta-

45 ARTICLE 19, “Empresario estigmatiza y amenaza a periodista de Quintana Roo”, México, ARTICLE 19, 23 de septiembre 2020, <https://articulo19.org/empresario-estigmatiza-y-amenaza-a-periodista-de-quintana-roo/>

do; incluso, es esencial para el propio ejercicio periodístico. Sin embargo, también es cierto que ello plantea un reto para las autoridades de investigación cuando se denuncia judicialmente una agresión digital. Se requiere que tanto ellas como las autoridades de procuración de justicia estén capacitadas y cuenten con los protocolos necesarios para atender estos casos, respetando siempre las garantías del debido proceso.

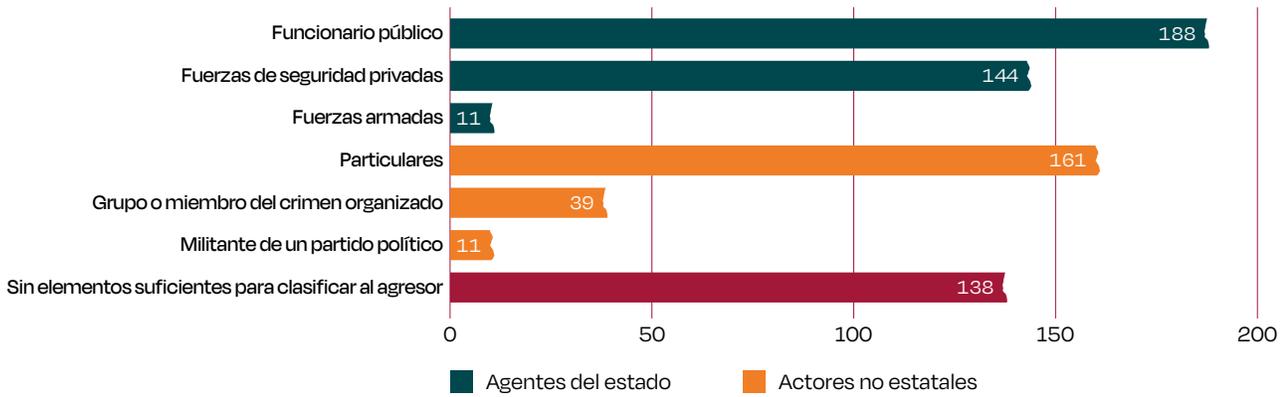
Un ejemplo de la necesidad de que las autoridades investiguen para contrarrestar los impactos negativos de las agresiones digitales son las cometidas en contra de *Animal Político*. Este medio sufrió dos ataques informáticos del tipo DDoS, entre las 23:00 horas del 25 de mayo y las 10:00 del día siguiente. La agresión informática consistió en una oleada de más de 2000 solicitudes de suscripción semiautomáticas que pretendían ser pagadas con tarjetas de débito con reporte pérdidas o robos y con identidades de suscriptor con nombres como Carlos Weba o Carlos Muerte.

Lo anterior sugiere que el objetivo del ataque era vulnerar los motores de suscripciones para consolidar un fraude y señalar a *Animal Político* de su comisión, lo que podría derivar en la suspensión, y hasta cancelación, de una campaña que representa una fuente de ingresos para el medio y, por tanto, para sus operaciones periodísticas. El 17 de noviembre, se reanudaron los ataques cibernéticos contra *Animal Político*, que sufrió más de seis de estos atentados durante 2020.

En este ámbito, periodistas de varios estados alertan sobre ataques coordinados contra la prensa en las redes sociales y los sitios de sus medios. Es importante recalcar que 191 de las 692 agresiones documentadas en 2020, es decir 27.60%, fueron de carácter digital. La evidencia acumulada exige cada vez más que las autoridades incluyan la dimensión digital en los análisis de riesgos, estrategias de prevención y medidas de protección que otorgan a periodistas. Por ejemplo, aunque el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ya analiza y considera las agresiones digitales contra la prensa, aún no tiene planes de reacción o protección ante dichos incidentes.

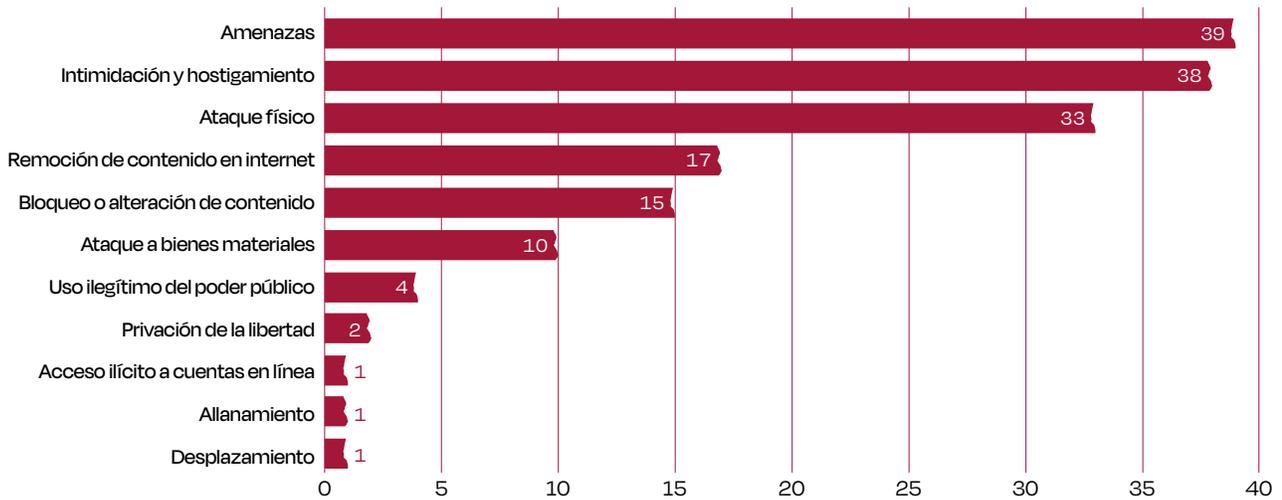
Otro caso notorio es el de cinco medios en Sinaloa, que en menos de 72 horas sufrieron ataques DDoS. Del 19 al 21 de septiembre de 2020, *Noroeste*, *Revista Espejo*, *Reacción Informativa*, *Ríodoce* y Línea Directa vieron sus sitios web saturados por miles de peticiones de acceso, las cuales temporalmente limitaron la posibilidad de entrar

**Figura 3.15 Agresiones contra la prensa en México, por perpetrador, 2020**



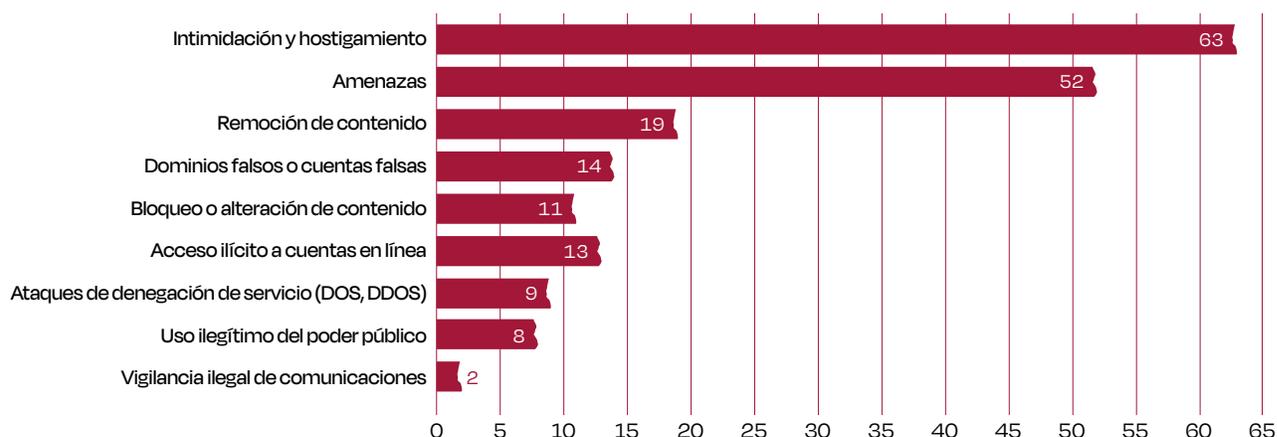
Fuente: ARTICLE 19.

**Figura 3.16 Tipo de agresiones de particulares contra la prensa en México, 2020**



Fuente: ARTICLE 19.

Figura 3.17 Tipo de agresiones digitales contra la prensa en México, 2020



Fuente: ARTICLE 19.

a sus páginas. A pesar de que no se pudieron identificar agresores, el hecho de que estos ataques ocurrieran de manera similar y en tan breve plazo acentúa el temor expresado por periodistas de que se trate de acciones coordinadas.

Con respecto a estas agresiones, Silber Meza, director de *Iniciativa Sinaloa* comentó a ARTICLE 19:

En Sinaloa existe una regresión silenciosa en materia de libertad de expresión. La crisis de medios ha disminuido los ingresos del modelo periodístico y, a la par, el gobierno estatal ha incrementado el gasto en publicidad oficial: en sólo tres años erogó 1180 millones de pesos en comunicación social. Esto parece haber disminuido la crítica de varios medios a las estructuras del poder.

Las denuncias y/o amenazas de denuncias legales por el ejercicio a la libertad de expresión cada día son más frecuentes y los ataques digitales también: sea a través de campañas de desprestigio por medio de Facebook y WhatsApp o por *hacks* a páginas web, como sucedió en septiembre de 2020, cuando atacaron a cinco medios digitales del estado. El ambiente es preocupante y genera una sensación de desprotección e impunidad en un estado históricamente conflictivo por la conexión narcotráfico y política.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> ARTICLE 19, Entrevista con Silber Meza, 3 de febrero de 2021.

La dificultad para determinar agresores directos también existe en cuanto al crimen organizado. Así, sólo fue posible identificar a integrantes u organizaciones delincuenciales en 5.64% del total de agresiones de 2020. No obstante, como podremos observar más adelante, dichas agresiones son de naturaleza más violenta.

En septiembre de 2020, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda publicó<sup>47</sup> un mapa sobre el narcotráfico en México. Como resultado del análisis de flujos financieros, se estableció que los dos grupos de delincuencia organizada más grandes en cuanto a control territorial y poder son el Cártel de Sinaloa y el CJNG, agrupaciones que actualmente se disputan el control y el territorio en Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Zacatecas, Jalisco, Colima, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo. Justamente, esta pugna podría constituir otra razón por las cuales hay “pocas agresiones” en algunas entidades como Zacatecas.

<sup>47</sup> Flores, Nancy, “UIF revela mapa del narcotráfico: CJNG y Cártel de Sinaloa dominan el país”, *Contralínea*, 21 de septiembre de 2020, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/09/21/uif-revela-mapa-del-narcotrafico-cjng-y-cartel-de-sinaloa-dominan-el-pais/>

Figura 3.18 Entidades de México con mayor número de agresiones contra la prensa, por año (2018-2020)



Fuente: ARTICLE 19.

Salvo la capital del país y Puebla, en seis de las 15 entidades en pugna es donde también hay mayor violencia contra la prensa: Quintana Roo, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Baja California y Estado de México.

Un segundo factor de peligro con respecto al crimen organizado es que éste permea tanto al sector privado como al público, generando duda sobre el origen de los ataques. Aunque sólo en 39 agresiones se confirmó que provinieron de la delincuencia, en al menos 62 casos (8.96%), los y las periodistas reportaron tener temor o sospecha de que sus agresores, ya sea particulares o funcionarios públicos, estén aliados o vinculados con organizaciones criminales.

De los 6 homicidios documentados en 2020, en al menos 5 los perpetradores tienen una aparente relación con grupos del crimen organizado. Asimismo, las dos desapariciones documentadas este mismo año fueron también probablemente realizadas por integrantes organizaciones delincuenciales. La primera ocurrió en febrero, en Cuernavaca, Morelos, y la segunda en Puerto Vallarta, Jalisco. Si bien ambos periodistas, cuyos nombres se reservan por seguridad, fueron ubicados y rescatados entre 48 y 72 horas después de desconocerse su paradero, la información documentada por ARTICLE 19 indica que posibles miembros de grupos criminales fueron quienes orquestaron las desapariciones. En ambos casos, no hubo mensajes que indicaran un secues-

tro por dinero. Asimismo, testigos indicaron que los periodistas eran críticos tanto de administraciones previas como actuales.

En la *Evaluación nacional de riesgos 2020*,<sup>48</sup> la UIF indicó que en estados como Guanajuato la presencia delictiva ha crecido a resultas de un enfrentamiento entre los grupos Santa Rosa de Lima y CJNG. Justo, las pugnas por territorio y los lazos entre el crimen organizado y el Estado dejan a la deriva y bajo asedio a la prensa.

El 9 de noviembre, dos sujetos desconocidos asesinaron con disparos a quemarropa a Israel Vázquez Rangel, reportero del portal *El Salmantino*, de Salamanca, Guanajuato. Vázquez presuntamente había ido a cubrir un reporte de restos humanos cerca de la carretera Salamanca-Celaya. Su medio es un portal electrónico local fundado en 2014 que ha enfrentado bloqueo informativo y campañas de desprestigio durante varias administraciones municipales, principalmente por su cobertura de temas políticos y de seguridad. La alcaldesa Beatriz Hernández revictimizó a Israel, sugiriendo que la responsabilidad fue del periodista: “Es que ir a esa hora, a las 5:30 o 6:00 de la mañana a cubrir una nota en

48 Unidad de Inteligencia Financiera, UIF, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, *Evaluación nacional de riesgos 2020*, septiembre de 2020, <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>



5

de los 6 asesinatos de periodistas  
registrados en 2020 fueron  
perpetrados por el crimen organizado.

Fuente: ARTICLE 19

un lugar que todos sabemos que es tan peligroso [...], se arriesgan más”.<sup>49</sup>

Kenia Velázquez, reportera del medio digital *PopLab* resaltó en entrevista con ARTICLE 19 el riesgo que se vive en Guanajuato actualmente:

Guanajuato se asemeja a un territorio en guerra: centenas de personas asesinadas y desaparecidas a las que hay que sumar el halo de víctimas indirectas, las familias y amistades que sufren los efectos de las luchas de grupos criminales. También están aquellos que viven la extorsión, los robos, los que han tenido que dejar su tierra para buscar paz y tranquilidad en otro lado. Pero no sólo son los números en alza de la criminalidad, es la brutalidad que también crece: asesinatos de niños y niñas, personas salvajemente asesinadas y cuyos cuerpos son dejados en la vía pública o aquellos que “sólo” han sido mutilados para que el resto veamos el castigo ejemplar que [les] han infligido.

Se cometieron 122 000 delitos en Guanajuato, pero las autoridades se muestran optimistas porque fueron 20 000 delitos menos que en [el] año previo, sin considerar que la pandemia de COVID-19 ha contribuido a la disminución de denuncias. Y aunque se llame al 911, las policías suelen llegar al menos una hora después del incidente, en el mejor de los casos. En el peor, un día después.

Algunos ministerios públicos de municipios pequeños se niegan a recibir denuncias poniendo como excusa la pandemia y envían a los denunciante a ciudades vecinas y ahí suelen terminar muchas de las veces las intenciones de reportar algún delito.

El crimen organizado controla pequeños municipios del estado, o al menos en ellos lo hace de manera visible y no hay manera de reportear en ellos. Hay que reconocer que en Guanajuato hay zonas de silencio, tanto de los medios, como de los ciudadanos.

La autocensura no se da sólo por temor al crimen organizado, los periodistas que narran la situación en el estado suelen ser “castigados” por los gobiernos, que quitan convenios publicitarios, o acosan en redes, o incluso espían. Los retos son: ¿cómo contar la realidad sin ponernos en riesgo?, ¿y cómo buscar alternativas de financiación para no depender de las pautas publicitarias en un año en el que se vislumbra una crisis económica?<sup>50</sup>

Las amenazas también se concretan en asesinatos, como es el caso de Jorge Miguel Armenta Ávalos, director general y propietario del Grupo Editorial Medios Obsón, en Cajeme, Sonora. El día 16 de mayo de 2020, sujetos desconocidos lo asesinaron a balazos. Armenta era beneficiario del Mecanismo de Protección desde el año 2016 y era uno de los informadores más activos en temas de seguridad y justicia en la región. Previo a su asesinato, ARTICLE 19 documentó, en 2019, amenazas de muerte contra reporteros del mismo medio.

En el caso de Guerrero, hemos documentado múltiples focos rojos debido a disputas entre distintos grupos del crimen organizado. Quizás el más notorio es Iguala. Desde inicios de 2020, decenas de periodistas recibieron amenazas contra su integridad y la de sus familias. El asesinato de Pablo Morrugares, comunicador y director del medio digital *PM Noticias*, así como de su escolta, la madrugada del domingo 2 de agosto, en Iguala, pone de relieve el nivel de violencia a que ha llegado la entidad. Si bien se desconoce cuántas personas perpetraron el crimen, la Fiscalía encontró 55 cartuchos percutidos. Seis días después del asesinato, fueron detenidos ocho hombres por su presunta participación en el crimen.<sup>51</sup>

Morrugares también era beneficiario del Mecanismo de Protección desde 2015, cuando recibió amenazas por parte del crimen organizado. Su caso, además, muestra otra realidad originada por la violencia contra la prensa: el desplazamiento forzado. ARTICLE 19 ha documentado 67 de estos casos de 2009 a 2020. Entre ellos, se encuentra el de Pablo Morrugares, quien se desplazó a Ciudad de México y ante un hartazgo por la falta de condiciones que garantizaran una integral adaptación regresó a

49 ARTICLE 19, Autoridades deben investigar asesinato de Israel Vázquez y abstenerse de revictimizarlo, México, ARTICLE 19, 11 de noviembre de 2020, <https://articulo19.org/autoridades-deben-investigar-asesinato-de-israel-vazquez-y-abstenerse-de-revictimizarlo/>

50 ARTICLE 19, Entrevista con Kenia Velázquez, 4 de febrero 2021.

51 “Detienen a 8 personas acusadas del asesinato del periodista Pablo Morrugares”, *Animal Político*, 8 de agosto de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/08/detienen-8-asesinato-periodista-pablo-morrugares/>

Guerrero en enero de 2020; siete meses después, fue asesinado.

## Política, seguridad, protestas y pandemia: coberturas de riesgo

En la diversificación de actores y la violencia contra la prensa es importante identificar y analizar los tipos de cobertura que hacen quienes padecen ataques. En 2019, advertimos sobre el riesgo de cubrir hechos de corrupción y política, y de seguridad y justicia. Ese año, el 55.66% de los ataques fue contra periodistas y medios que cubrían temas de corrupción y 21.8% contra quienes informaron sobre seguridad.

En 2020 estos perfiles se mantuvieron con un 43.21% de agresiones a la prensa motivadas principalmente por su cobertura de asuntos de corrupción y política. Del mismo modo, siguen en segundo lugar los ataques por informar sobre seguridad y justicia, con 18.93%. Sin embargo, es importante resaltar los saltos de dos categorías: la de periodistas que cubren protestas y movimientos sociales, que reportaron agresiones en 116 ocasiones, casi el doble que en 2020, y la de quienes realizan la cobertura sobre derechos humanos, que también crecieron a más del doble.

De los 6 asesinatos de periodistas ocurridos en razón de su oficio, 4 cubrían las fuentes de seguridad y justicia, 1 cubría temas de corrupción y política, y 1, derechos humanos.

Al menos desde 2017, en que ARTICLE 19 analiza los asuntos que cubre la prensa mexicana, se ha hecho evidente que publicar o transparentar la actuación pública implica ser víctima, principalmente, de intimidaciones, campañas de desprestigio o bloqueos.

Esta situación la vivió Sergio Caballero, en ese entonces colaborador del medio digital *Noticaribe*, de Quintana Roo. El día 21 de enero de 2020, personas presuntamente pertenecientes a Morena comenzaron a publicar en la página Morenistas de Quintana Roo, de Facebook, la fotografía de Caballero acompañada de contratos de 2016, algunos ya sin validez, acusándolo de estar pagado por Carlos Joaquín González, gobernador de Quintana Roo, para atacar a Mara Lezama, alcaldesa de Benito Juárez (Cancún) y a López Obrador. Las publicaciones, además de desinformar sobre la naturaleza y estado de los con-

tratos, aumentan el riesgo de futuras agresiones al periodista al mostrar su imagen.

Por su parte, la fuente de seguridad y justicia, particularmente la nota policiaca, representa un riesgo alto para la prensa. Aunque sólo asciende a 18.93% de las agresiones totales, sobresale por estar vinculada al 38% de las amenazas de muerte (21 de 55), así como a casi la mitad de las detenciones arbitrarias (15 de 31). El 19 de octubre de 2020, sujetos desconocidos, posiblemente integrantes del crimen organizado, amenazaron de muerte al reportero Jesús Humberto González de *La Tarde*, en Reynosa, Tamaulipas. González relata, en entrevista con ARTICLE 19, que iba manejando para reportear cuando se percató de que una camioneta lo había venido siguiendo por un tiempo.

Primero noté por el espejo que me venía siguiendo un carro [...]. Yo creo que una media hora; finalmente, se me acercó y me hacía señas que bajara la ventana. Le dije que no quería problemas. En eso me gritó: ‘Ya les dijimos que dejen de publicar, que les vamos a mochar la cabeza’. Luego, se adelantaron y les perdí de vista.

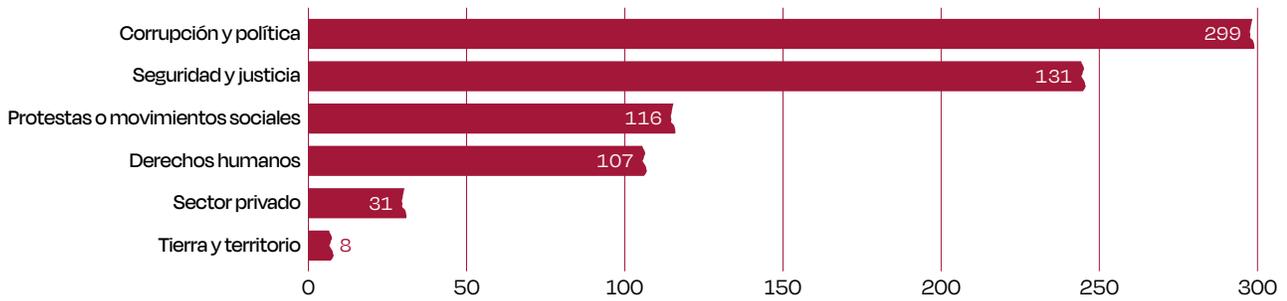
Yo ya intento no publicar de nada de esto, pero el trabajo sigue y sigo haciendo de todo.

Precisamente, Tamaulipas, donde se documentaron 14 ataques contra la prensa en 2020, está ubicada por la CIDH como una zona de silencio, donde pareciera que los grupos criminales, en contubernio o con la aquiescencia de autoridades locales, han impuesto un “pacto de silencio”.

Por otra parte, un factor que explica el aumento de agresiones a quienes cubren derechos humanos es el tema, prominente hoy, del derecho a la salud.<sup>52</sup> Desde el rechazo a informar a la población y las estigmatizaciones hasta las amenazas, la prensa ha sufrido la pandemia de COVID-19 de dos maneras: la primera, como un catalizador de la violencia en su contra, y la segunda, como una circunstancia que profundiza sus condiciones de precariedad laboral. El 16.33% de los ataques contra la prensa en 2020 fueron motivados por la cobertura de la

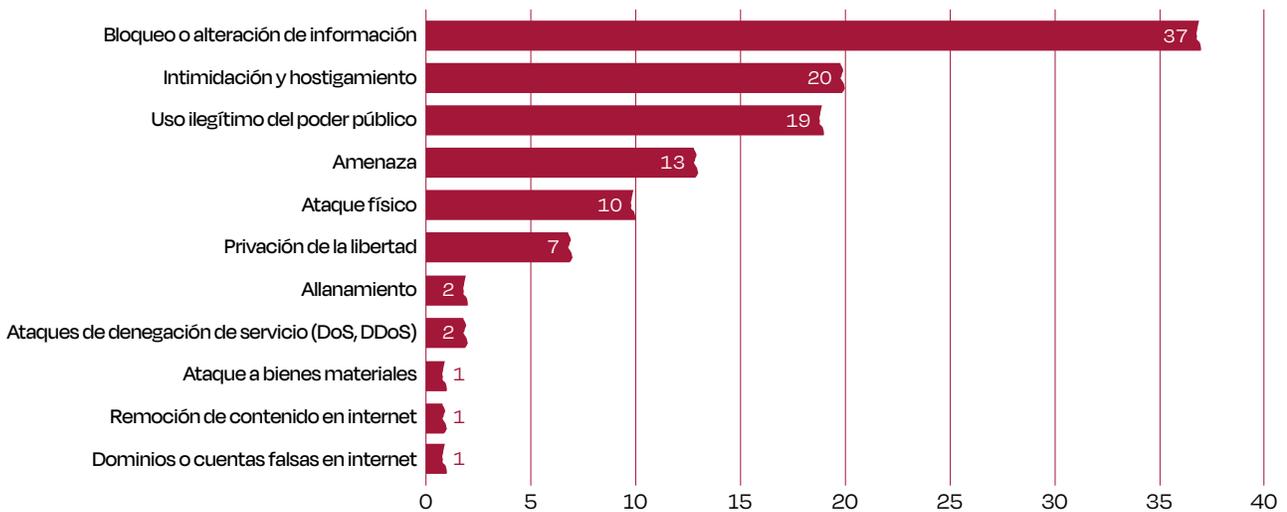
<sup>52</sup> No todas las agresiones relacionadas con la cobertura de derechos humanos estuvieron motivadas por la cobertura de la pandemia de COVID-19. Algunas de esas agresiones quedaron catalogadas en la cobertura de asuntos de corrupción y política o, incluso en la de protestas, según el evento.

**Figura 3.19 Agresiones contra la prensa en México, por tema de cobertura (2020)**



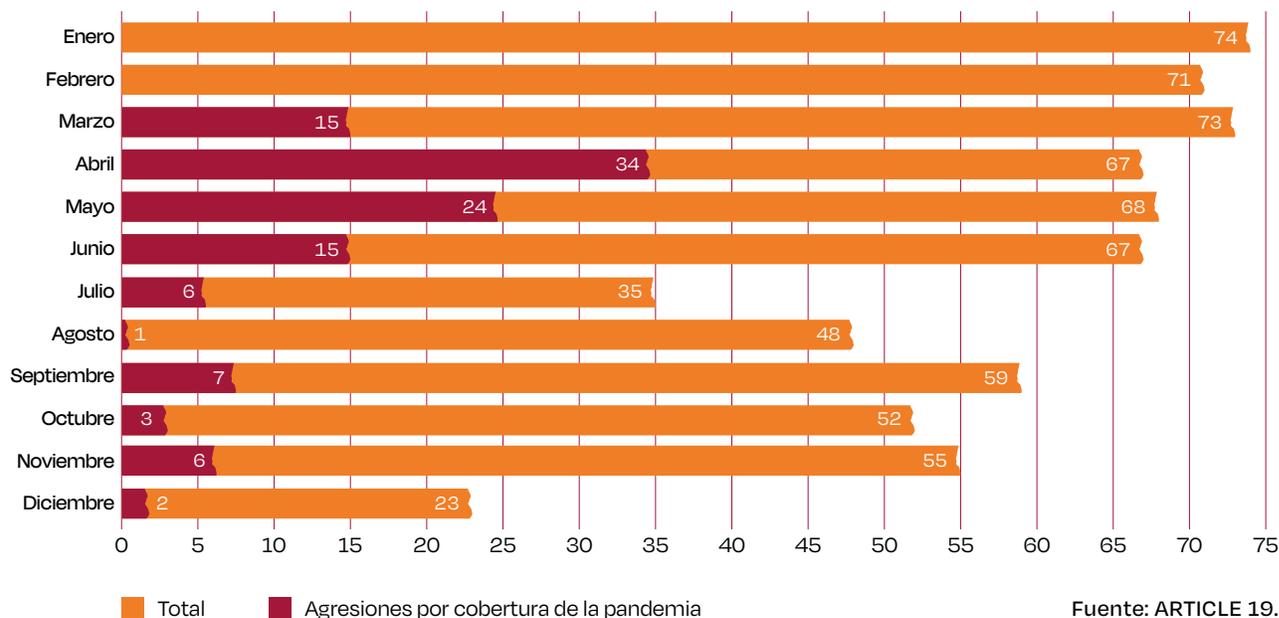
Fuente: ARTICLE 19.

**Figura 3.20 Tipo de agresiones contra la prensa en México relacionadas con la cobertura de la pandemia de COVID-19, 2020**



Fuente: ARTICLE 19.

Figura 3.21 Agresiones mensuales contra la prensa en México, en total y relacionadas con el COVID-19 (2020)



pandemia y, con un total de 113 casos, se concentraron, principalmente en los primeros meses de la emergencia, de marzo a junio de 2020, lapso en que se registraron 77.88% de las agresiones por esta razón. Esto resalta, como lo explicamos en el informe especial *C.O.V.I.D.: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA*, que la llegada de la enfermedad a México implicó también un intento de censura en contra de quienes buscaban ejercer su derecho a informar sobre la situación real del manejo de la pandemia, y de la crisis que desataría en el país.

La pandemia, sin embargo, podría estar ocasionando una disminución de las agresiones en el largo plazo. El primer trimestre del año sobresale con un promedio de 72.67 agresiones al mes. En el segundo, se registró una ligera reducción a 67.33 casos, en promedio. Ya en los últimos dos trimestres, oscilaron entre 43 y 47 ataques mensuales. Esta tendencia a la baja también es observable en las agresiones asociadas específicamente a la cobertura de asuntos relacionados con el COVID-19.

No obstante, la disminución a largo plazo de las agresiones no significa que exista una estrategia efectiva en ese sentido por parte de los gobiernos municipales, estatales o el federal. Esta tendencia podría ser similar a la re-

ducción de ciertos delitos a nivel nacional, como los homicidios, los robos u otros delitos del fuero común. Según reporta el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC), “esto nos dice que la disminución esperada, prometida por este gobierno, no se está cumpliendo [...] si los casos disminuyeron fue porque la actividad acotada [por la pandemia de COVID-19] no permitió que se consumaran más delitos del fuero común”.<sup>53</sup>

Un factor a considerar es que, como se explicó en el capítulo 2, la precariedad que provoca la pandemia obliga a los y las periodistas a buscar trabajos alternativos, o limita su número cubriendo presencialmente varias fuentes. Sin embargo, a pesar de la pandemia y el abatimiento de agresiones durante el segundo semestre del año, el 2020 sigue siendo el año con más atentados contra la prensa desde que ARTICLE 19 tenga registro.

53 Monroy, Jorge, “Observatorio Nacional Ciudadano ve disminución de delitos en 2020 por pandemia de COVID-19”, *El Economista*, 21 de enero 2021, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Observatorio-Nacional-Ciudadano-ve-disminucion-de-delitos-en-2020-por-pandemia-de-Covid-19-20210121-0081.html>



El 13 de octubre de 2020, periodistas de Iguala dieron a conocer que un grupo de la delincuencia organizada los amenazó de muerte por publicar hechos de violencia en la región norte de Guerrero. Incluso les advirtieron que uno de ellos sería ejecutado. Como muestra de solidaridad, un día después, periodistas de Chilpancingo llevaron a cabo una protesta en la sede de la Fiscalía General de la República (FGR) y el Palacio de Gobierno de ese municipio. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Hace un año, advertimos sobre el panorama adverso en el que la prensa ejerce su labor. Es innegable que el actual gobierno heredó deudas en la prevención y protección al periodismo, así como en materia de procuración de justicia y combate a la impunidad. Sin embargo, a más de dos años, justificar la crisis actual en cuestión de derechos humanos y violencia contra la prensa con base en los errores y omisiones de pasadas gestiones es ya inadmisibles.

Aún más: culpabilizar y bloquear a la disidencia como estrategia de censura y como mecanismo que justifique la falta de acciones, aumenta el riesgo de sufrir ataques y perpetúa la impunidad en un país donde se agrede a la prensa cada 13 horas. Los asesinatos de 17 periodistas en lo que va del actual sexenio son prueba de ello.

Hoy, como el año pasado, es urgente que el gobierno revierta la tendencia de violencia contra la prensa. Un primer paso recae directa y únicamente en la silla presidencial y consiste en que Andrés Manuel López Obrador cese de criminalizar y estigmatizar a las y los periodistas. Y que, a la par, reconozca el rol esencial de la prensa en el fortalecimiento de la democracia.

Ante un panorama crecientemente polarizado, México necesita una sociedad cada vez más informada, en la que la pluralidad de ideas y discursos no sólo se respete, sino se impulse y se garantice mediante el reconocimiento y el respeto de la diferencia. El Estado, como garante de la seguridad, tiene la obligación principal de

proteger a la prensa, desde del discurso hasta las acciones. ARTICLE 19 reconoce que revertir las condiciones adversas para el ejercicio pleno de la libertad de expresión requiere de tiempo y de estrategias multifactoriales. Pero también subraya que se necesita voluntad y decisión política de la cabeza del Estado.

Dado el efecto dominó del discurso y las acciones de López Obrador, es probable que esta estrategia la sigan repitiendo otros actores, políticos y particulares, como ya hemos evidenciado en el presente capítulo. Si el presidente cambiara su intolerancia y estrategia de control de narrativas y censura de las voces disidentes por un discurso que respete la pluralidad, se podría configurar una ruta hacia la salvaguarda de quienes día a día ejercen el derecho de informar. Ello, además, debe encontrar su correlato en la mejora urgente y necesaria del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, de la FGR, y de la coordinación con otras entidades de seguridad y niveles de gobierno, todo como parte de una política pública integral de protección a la prensa. Si el discurso oficial está detonando la violencia, también puede ser resorte de cambios profundos para garantizar la libertad de expresión de manera plena.



capítulo

# 04

## LA VOCACIÓN POR CENSURAR INTERNET



# La vocación por censurar internet

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han ayudado a potenciar la forma en que las personas se comunican, informan y organizan, lo cual trae evidentes beneficios en el marco de una democracia. Internet se ha posicionado, sobre todo en el contexto de la pandemia, como el espacio cívico de referencia para la participación política, en el que se fiscaliza el actuar del Estado, se demandan cambios sociales estructurales y, a partir de 2020, se apela a la solidaridad para enfrentar, conjuntamente, los retos de la crisis sanitaria.

El empoderamiento que las TIC proporcionan a la ciudadanía no pasa desapercibido para el Estado. Internet actúa como una herramienta con la que se ejercen, hoy en día, nuestros derechos y libertades asociados a la información, expresión, participación y protesta colectiva. A diferencia de las calles y los espacios públicos, donde los gobiernos suelen contener, disuadir o arremeter contra todo ejercicio de expresión a través del uso excesivo de la fuerza, las detenciones arbitrarias e ilegales, y la criminalización de quienes se manifiestan, el Estado carece de poder para disuadir las movilizaciones sociales en internet. Ante esta realidad, cualquier régimen con vocación autoritaria se verá frustrado al no poder controlar la expresión digital de su ciudadanía, por lo que desplegará diversas medidas para intentar distorsionar la manera en que las personas viven y experimentan internet.

El presente capítulo busca dibujar cómo el asedio a internet se vincula directamente con una búsqueda por diluir el espacio cívico. Por un lado, se analizará cómo la inhabilidad del Estado para intervenir en la esfera digital de nuestras vidas choca con la vocación de control del gobierno y partido político del presidente Andrés Manuel López Obrador. Y cómo, a partir de lo anterior, el gobierno ha buscado colonizar internet de la única manera posible: legislando, castigando y regulando. Por el otro, se explorará el derecho a la protesta en sus diferen-

tes modalidades, en particular, la protesta en el espacio digital como una herramienta fundamental para ejercer la libertad de expresión de los colectivos feministas. Asimismo, se describirán las amenazas a tal derecho, tanto las que provienen directamente del Estado como las que se originan indirectamente en las plataformas digitales.

## Legislaciones en detrimento de internet y los derechos digitales

Angie Contreras es activista en favor de una internet feminista y acompañante de mujeres víctimas de violencia digital; su trabajo se enfoca en los procesos de apropiación de las tecnologías, el acceso a la justicia y la construcción *sorora* de espacios de cuidado y protección en línea.

“Hay que *hackear* internet”, dice Contreras, “para que sea un espacio también construido desde las necesidades de las mujeres: de lo que nos gusta, desde cómo queremos convivir y nuestra relación con la tecnología, y que tenga nuestras reglas del juego”. Que actualmente sea un espacio construido y desarrollado principalmente por hombres perpetúa un sistema donde, asegura, se traslada la violencia contra las mujeres del entorno físico al digital. Es decir, la reproducción de condiciones, prejuicios, agresiones y discriminaciones que vulneran específicamente a las mujeres por el hecho de ser mujeres, históricamente ignoradas por el Estado, encuentra una nueva forma de manifestarse a través de la tecnología.

“La violencia digital es parte de una gran problemática en términos de acceso a la tecnología, seguridad y privacidad”, señala Contreras. Como se mencionó en el capítulo 2, existen desigualdades en el acceso y uso de



Protestas del 8 de marzo en la Ciudad de México. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

internet. Es importante puntualizar que estas desigualdades se agravan por la violencia que pueden sufrir las personas por sus características e identidades. El miedo, la desconfianza y el desconocimiento de las tecnologías dan lugar a la violencia digital y tienen el potencial de generar autocensura, lesionando los derechos humanos, en especial, de las poblaciones con mayor vulnerabilidad y que enfrentan una situación agravada de acoso en internet, como es el caso de las mujeres.<sup>1</sup>

En este contexto, Contreras apoyó, en 2020, a más de 90 mujeres de diferentes municipios de Aguascalientes que sufrieron algún tipo de violencia digital. De ellas, sólo una decidió presentar una denuncia penal mediante los recursos legales conocidos como “Ley Olimpia”, aprobados en esa entidad a finales de 2019 y que, más que a una ley, se refiere a las reformas de diversos códigos penales estatales (28, hasta la fecha de redactar este informe) para sancionar la difusión de imágenes sexuales sin consentimiento. Algunas de estas reformas capacitan a las autoridades investigadoras para intervenir,

1 Luchadoras MX, *La violencia en línea contra las mujeres en México*, México, Luchadoras MX, 2017, [https://luchadoras.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe\\_ViolenciaEnLineaMexico\\_InternetEsNuestra.pdf](https://luchadoras.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe_ViolenciaEnLineaMexico_InternetEsNuestra.pdf)

interceptar o eliminar contenidos en internet *sin que exista algún control judicial que acredite la necesidad, proporcionalidad y legitimidad de la medida*. La ley Olimpia fue impulsada principalmente por iniciativa y con la movilización de grupos de mujeres activistas, mediante campañas de incidencia y diálogo con congresistas para que esta modalidad de violencia fuera reconocida y atendida.

Angie Contreras señala que existen diversas problemáticas en la manera en que se conceptualiza y, por ende, *se politiza la violencia digital contra las mujeres*. “El discurso del Estado y las autoridades es que se erradicará la violencia digital siempre y cuando la mujer acuda a los centros de justicia a denunciar [...]; y en esa narrativa desinforman, porque una denuncia no te va a resolver nada. Una cosa es la denuncia y otra cosa es que abran una carpeta de investigación”. La resolución de un caso en particular también es distinta a erradicar la desigualdad de género y garantizar condiciones para que todas las mujeres tengan una vida libre de violencia. Pero “al Estado le conviene decir que eso es la solución”.

Además, a pesar de que se ha visibilizado en el debate público, el tema de la difusión de imágenes sexuales sin consentimiento no agota la violencia digital, pues esta

conducta es sólo una de 13 formas en que la agresión en línea se materializa<sup>2</sup> y ante las cuales tampoco existen políticas públicas integrales.<sup>3</sup>

Contreras resalta que las y los legisladores que han respaldado la Ley Olimpia en distintas entidades “no saben de los temas [digitales ni de género], no se capacitan, y aún así se agarran la bandera feminista como bandera de moda”. Criticó también que estas reformas se aprueban sin ejercicios efectivos de parlamento abierto, sino que los congresos las adoptan a toda velocidad. “Hipócritamente, aprueban por unanimidad lo relativo a violencia digital, pero [iniciativas sobre] el matrimonio igualitario o el aborto no las votan. En marzo de 2019 se metió [en Aguascalientes] la primera propuesta de la Ley Olimpia y pasó rápido, y poco después nos meten la iniciativa de reconocer la vida desde la concepción”. Por lo tanto, dice, los congresos no están interesados en el paquete completo de derechos de las mujeres, sino en el aplauso y la cobertura mediática que le brinda el populismo punitivo, es decir, el uso del derecho penal para obtener ganancias políticas o popularidad electoral.<sup>4</sup>

Quienes promueven esta práctica pretenden que la violencia y la inseguridad se resuelvan con mayores penas de prisión o tipificando nuevos delitos, como si ello redujera automáticamente los índices delictivos.<sup>5</sup> En el fondo, implica una narrativa demagógica de “mano dura” y “tolerancia cero”, a sabiendas de que una respuesta penal es insuficiente, inefectiva y no está basada en evidencia, en términos de justicia y construcción de paz.<sup>6</sup>

Así, con la Ley Olimpia, los congresos pretenden resolver la violencia estructural y la desigualdad de género mediante la tipificación de un delito más. El producto final son reformas que no atienden las condiciones estructurales que habilitan la violencia contra las mujeres y su modalidad digital. Además, quedan sujetas a exigir justicia por una sola conducta en un marco de saturación y deterioro del sistema de procuración e impartición de justicia, lo cual deriva en procesos desgastantes y revictimizantes, cargados de impunidad y corrupción.<sup>7</sup>

Más aún, esta solución populista fomenta criterios parciales para determinar qué se elimina o no de internet, muchas veces facultando a las autoridades para ejercer censura, en detrimento de la libertad de expresión, del libre flujo informativo y de la propia naturaleza y arquitectura de la web. De igual modo, personajes de la vida pública se autoelogiaron en 2020 por promover otras reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los códigos penales y de otras normas sobre temas digitales, frecuentemente sin el debido conocimiento de los temas o sin recurrir a otras estrategias menos gravosas para la vigencia de los derechos humanos.

Como se explica en la siguiente sección, los resultados fueron iniciativas mal hechas y poco pensadas, que brillan por sus deficiencias técnicas y discursos moralizantes y, sobre todo, por el impacto corrosivo que pueden llegar a tener en el acceso y uso de internet, así como en el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito digital.

2 *Idem.*

3 Zavala Saeb, Paola, “Populismo penal: la injusticia perpetua”, *Animal Político*, 27 de febrero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/la-maquina-de-hacer-pajaros/populismo-penal-la-injusticia-perpetua/>

4 Reneaum Panszi, Tania, “Populismo punitivo, lugar común para gobiernos de izquierda y de derecha”, *Animal Político*, 19 de febrero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/trabajamos-por-los-derechos-humanos-en-el-mundo/populismo-punitivo-lugar-comun-para-gobiernos-de-izquierda-y-de-derecha/>

5 *Idem.*

6 Fernández León, Whanda, “Populismo punitivo”, *Ámbito Jurídico*, 30 de octubre de 2012, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/penal/populismo-punitivo>

7 ARTICLE 19, “Carta técnica sobre la penalización y difusión sin consentimiento de imágenes con contenido sexual en México”, México, ARTICLE 19, 30 de enero de 2020, <https://articulo19.org/carta-tecnica-sobre-la-penalizacion-y-difusion-sin-consentimiento-de-imagenes-con-contenido-sexual-en-mexico/>

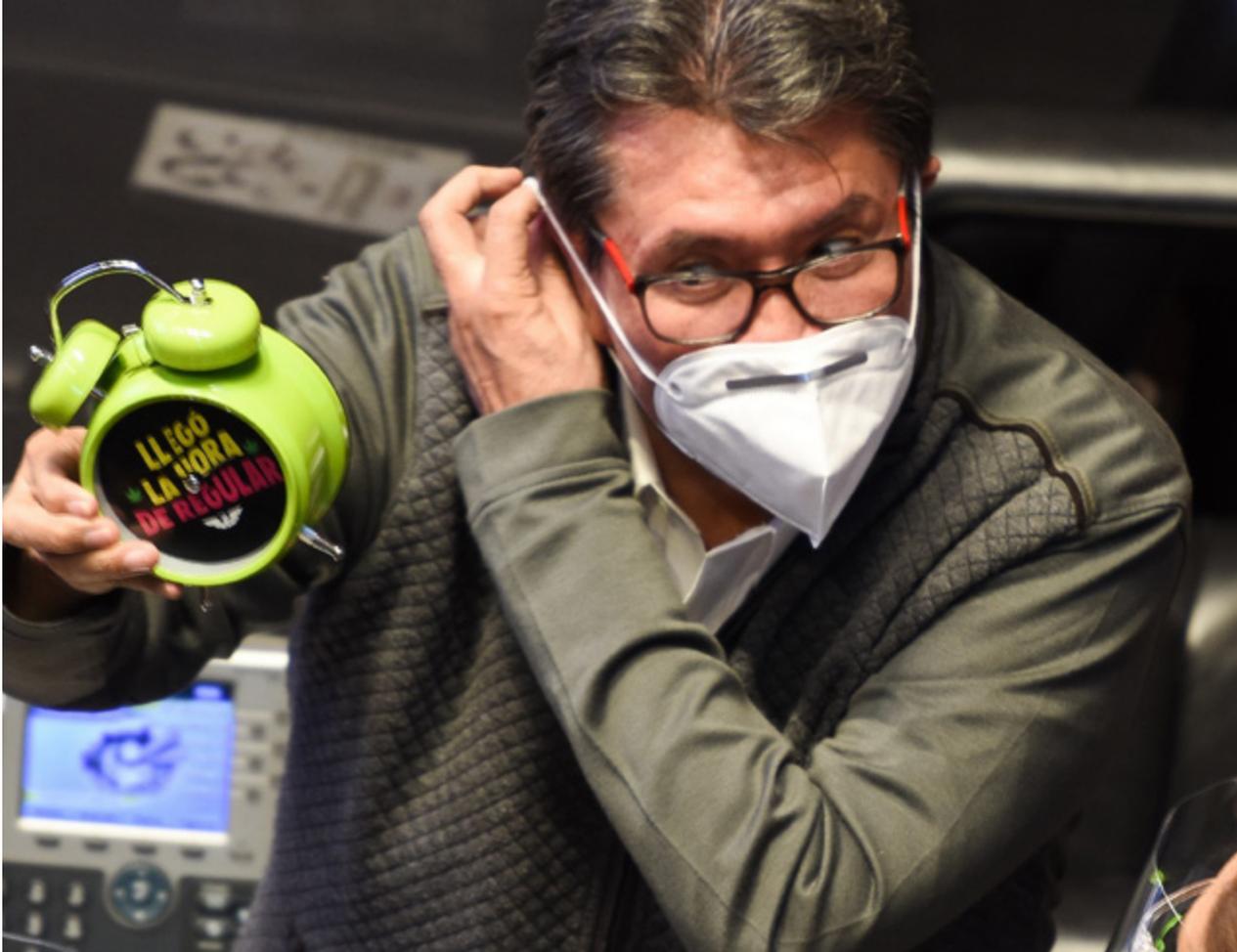
## Qué significa internet y lo que intentamos proteger

En palabras de Jorge Bravo, presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi): “Internet es una red abierta, es el nuevo ecosistema donde se ejercen los derechos fundamentales, hablando no sólo del derecho a la libertad de expresión e información, sino también del derecho a la salud, trabajo, educación y acceso a la cultura”. De hecho, menciona, una condición necesaria para una democracia con calidad es que la ciudadanía cuente con diferentes fuentes de información que le permitan conocer lo que está ocurriendo, contrastar ofertas políticas e ideológicas y planes de gobierno, lo cual ha sido reforzado, precisamente, por las TIC.

Angie Contreras señala que internet permite la democratización de la sociedad a partir del acceso e intercambio de información, y pone como ejemplo las conferencias presidenciales matutinas: “Imagínate el discurso único que se estaría difundiendo si no tuviéramos chance de comparar lo que se dice con el resto de información disponible en internet”. Sobre todo, enfatiza la importancia de las TIC en el contexto de la pandemia de COVID-19, ya que han permitido a las personas organizarse y movilizarse, ejerciendo sus derechos políticos y sus capacidades para cuestionar y ser escuchadas por la autoridad. Y agrega:

Internet es un contrapeso para todo, por la sencilla razón de que nació libre y sin los controles tradicionales del Estado. Internet se construyó bajo un esquema de múltiples partes interesadas y ésa es su gobernanza. Todos los gobiernos, las empresas y los individuos van a encontrar su contraparte en internet, porque fomenta la participación, ya que no hay jerarquías, procedimientos ni instituciones que normen el comportamiento de las personas en la red.

Por lo tanto, cuando hay iniciativas unilaterales del Estado que trastocan internet e “intentan ‘resolver’ algún problema público con un gobierno metido en la red, se deja de lado la opinión de los distintos sectores (técnico, de personas usuarias, plataformas digitales, academia, sociedad civil, entre otros) que han participado por años en su arquitectura y gobernanza”, añade Contreras. Y al controlar las TIC, el libre flujo de información o distorsionar los contenidos de la red, se menoscaba, inexorablemente, la libertad de expresión, remata Bravo.



Senador Ricardo Monreal durante una sesión ordinaria en el Senado de la República el 19 de noviembre de 2020. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Hay mucha tendencia a controlar las redes, es decir, a censurar.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR<sup>8</sup>

“No tenemos en este momento ninguna iniciativa de regular redes [sociales], lo digo con toda honestidad; a mí me parece que no hay que regularlas, que no hay que legislar en esa materia, que hay que dejarlas libres, y que son instrumentos de interlocución y de manifestación

social”, llegó a expresar el senador Ricardo Monreal.<sup>9</sup> No obstante, en 2020, el mismo Monreal y otros actores públicos (véase la tabla 4.1), promovieron iniciativas legislativas alejadas de los principios y directrices establecidos en los estándares internacionales de derechos humanos, ya que, directa e indirectamente, contemplan medidas que interferirían con el acceso y uso de internet. De hecho, al momento de redacción del presente informe, el senador Monreal reiteró la intención de intervenir en el espacio digital para 2021, particularmente, para incidir en la moderación de contenidos de las redes sociales.<sup>10</sup>

Considerando que hay indicios de que la tendencia con la que se legisla sobre temas digitales continuará en 2021, a continuación se describen, en términos generales las iniciativas sobre internet presentadas en 2020:

8 Declaración del presidente Andrés Manuel López Obrador frente a la iniciativa de “derecho al olvido”, promovida por el senador Ricardo Monreal, durante la conferencia matutina del 12 de febrero de 2020. Ver Flores, Nancy, “AMLO rechaza iniciativa de Monreal sobre derecho al olvido; ‘hay tendencia a censurar redes sociales’”, *Contralínea*, 12 de febrero de 2020, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/02/12/amlo-rechaza-iniciativa-de-monreal-sobre-derecho-al-olvido-hay-tendencia-a-censurar-redes-sociales/>

9 Segura, Gerardo, “Ricardo Monreal defiende libertad de redes sociales”, *TV Azteca*, 8 de mayo de 2020, <https://www.tvazteca.com/aztecanoticias/politica/notas/ricardo-monreal-defiende-libertad-de-redes-sociales>

10 Monreal, Ricardo, “Regular el caos”, 28 de enero de 2021, <https://ricardomonrealavila.com/regular-el-caos/>

**Tabla 4.1. Iniciativas legislativas presentadas en 2020 en detrimento de internet y los derechos digitales**

MATERIA DE LA INICIATIVA	ÁMBITO DE APLICACIÓN	ENTE PROMOTOR	FECHA DE PRESENTACIÓN	DESCRIPCIÓN Y ESTATUS DE APROBACIÓN	
A	Datos personales	Nacional	Morena	Diciembre de 2019	Reforma a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares para reconocer el “derecho al olvido”. Se propone que las plataformas digitales, los motores de búsqueda y los medios de comunicación sean responsables del tratamiento de datos personales, aun sin haberlos recabado, y estén obligados a eliminar toda información concerniente a una persona a petición de la misma. <sup>11</sup> La iniciativa se encuentra pendiente en el Senado, ya que fue turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Segunda. <sup>12</sup>
B	Desinformación	Nacional	FGR (por confirmar)	Enero de 2020	El 14 de enero de 2020 se filtraron presuntos documentos de la FGR sobre la creación de un Código Penal Nacional. De acuerdo con ellos, se buscaría declarar la publicación o propagación de “noticias falsas” como un ataque al orden público, responsabilizando a editores o propietarios del sitio donde se hubieran publicado si no pudiera identificarse la autoría. <sup>13</sup> Los documentos no fueron presentados formalmente al Poder Legislativo.
C	Desinformación	Estatal (Puebla)	Morena / PES	Abril de 2020	Reforma al Código Penal del Estado de Puebla. Se busca sancionar penalmente a toda persona que difunda o comparta información “falsa” en plataformas digitales o medios de comunicación. <sup>14</sup> La iniciativa aún se encuentra en estudio en el Congreso de Puebla. <sup>15</sup>

11 ARTICLE 19, “Iniciativa para reconocer el ‘derecho al olvido’ abre puerta a la censura y es contraria a los derechos humanos”, México, ARTICLE 19, 14 de enero de 2020, <https://articulo19.org/iniciativa-para-reconocer-el-derecho-al-olvido-abre-puerta-a-la-censura-y-es-contraria-los-derechos-humanos/>

12 “Se turnó a las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, segunda”, Gaceta del Senado, 5 de diciembre de 2019, [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/102681](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/102681)

13 ARTICLE 19, “Iniciativa de Código Penal Nacional restringiría la libertad de expresión y el derecho a la información”, México, ARTICLE 19, 20 de enero de 2020, <https://articulo19.org/iniciativa-de-codigo-penal-nacional-restringiria-la-libertad-de-expresion-y-el-derecho-a-la-informacion/>

14 ARTICLE 19, “ARTICLE 19 rechaza iniciativa para reformar el Código Penal de Puebla”, México, ARTICLE 19, 29 de abril de 2020, <https://articulo19.org/article-19-rechaza-iniciativa-para-reformar-el-codigo-penal-de-puebla/>

15 “Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla”, Congreso del Estado de Puebla, 27 de abril de 2020, [https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10791](https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10791)

MATERIA DE LA INICIATIVA	ÁMBITO DE APLICACIÓN	ENTE PROMOTOR	FECHA DE PRESENTACIÓN	DESCRIPCIÓN Y ESTATUS DE APROBACIÓN	
D	Discurso de odio	Nacional	Morena	Junio de 2020	Reforma al Código Penal Federal para tipificar, de manera ambigua e imprecisa, conductas en materia de “discurso de odio”, “hostilidad”, “discriminación” y “violencia”. <sup>16</sup> La iniciativa se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados, toda vez que fue turnada a la Comisión de Justicia. <sup>17</sup>
E	Servicios digitales y acceso a internet	Nacional	Morena	Abril de 2020	Reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la que se intenta obligar a las plataformas digitales a que al menos el 30% de su catálogo sea de producción mexicana. También busca otorgarle poder al IFT para decidir lo que está permitido o no en internet. <sup>18</sup> La iniciativa cuenta con un estatus de atendida en el Senado, en razón de que actualmente cuenta con un dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda. <sup>19</sup>
F	Servicios digitales y acceso a internet	Nacional	Ejecutivo federal	Septiembre de 2020	Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en materia de plataformas digitales, presentada en el marco del paquete económico 2021, dota de facultades al SAT para ordenar el bloqueo de páginas y servicios en internet. <sup>20</sup> La iniciativa fue aprobada y publicada.
G	Órganos reguladores	Nacional	Morena	Junio de 2020	Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para extinguir la Cofece, el IFT y la CRE, fusionándolos en un único órgano regulador, con el nombre de Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (Inmecob). <sup>21</sup> La presentación de la iniciativa fue pospuesta.

16 ARTICLE 19, “Iniciativa para combatir el discurso de odio atenta contra la libertad de expresión”, México, ARTICLE 19, 25 de junio de 2020, <https://articulo19.org/iniciativa-para-combatir-el-discurso-de-odio-atenta-contra-la-libertad-de-expresion/>

17 “Que reforma y adiciona diversas disposiciones al artículo 149 ter del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario Morena”, Gaceta Parlamentaria, número 5542-II, 17 de junio de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

18 ARTICLE 19, “Observaciones al dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos correspondiente al proyecto de decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de plataformas digitales”, México, ARTICLE 19, 23 de abril de 2020, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/04/Carta-de-observaciones-reforma-LFTR-plataformas-digitales-230420.pdf>

19 “Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, Gaceta del Senado, 18 de marzo de 2020, [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/105599](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/105599)

20 ARTICLE 19, “Paquete económico del 2021 atenta contra una internet libre, abierta e incluyente”, 9 de septiembre de 2020, <https://articulo19.org/paquete-economico-del-2021-atenta-contra-una-internet-libre-abierta-e-incluyente/>

21 ARTICLE 19, “La creación del INMECOP y extinción del IFT implicarían un grave retroceso en materia de derechos humanos”, 12 de junio de 2020, <https://articulo19.org/la-creacion-del-inmecob-y-extincion-del-ift-implicaria-un-grave-retroceso-en-materia-de-derechos-humanos/>

MATERIA DE LA INICIATIVA	ÁMBITO DE APLICACIÓN	ENTE PROMOTOR	FECHA DE PRESENTACIÓN	DESCRIPCIÓN Y ESTATUS DE APROBACIÓN
H Violencia digital de género contra las mujeres	Nacional y estatal (Baja California, Campeche, Ciudad de México, Jalisco y Michoacán)	Congresos federal y locales	2020 (publicadas)	Reformas al Código Penal Federal y a los estatales (conocidas en conjunto como Ley Olimpia) para sancionar los actos de grabar (en audio o video), fotografiar, elaborar, guardar, compartir o difundir materiales reales o simulados de contenido "íntimo" o "sexual" de una persona sin su consentimiento. Algunas de estas reformas incluyeron otorgar capacidades a las autoridades investigadoras para intervenir, interceptar o eliminar contenidos en internet. <sup>22</sup> La iniciativa de reforma al Código Penal Federal fue aprobada en el Senado, por lo que el dictamen regresó a la Cámara de Diputados para seguir con el proceso legislativo. Por su parte, todas las iniciativas en el ámbito local fueron aprobadas y publicadas.
I Ciberseguridad	Nacional	PRD	Septiembre de 2020	Expedición de una Ley General de Ciberseguridad y reformas al Código Penal Federal, a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la Ley de Seguridad Nacional. Se busca crear múltiples tipos penales para criminalizar las expresiones en línea y los usos de tecnología legítimos y cotidianos. <sup>23</sup> La iniciativa se encuentra pendiente en el Senado, ya que fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda. <sup>24</sup>
J Denuncia pública y presión a la autoridad	Nacional	FGR (por confirmar)	Enero de 2020	En la presunta propuesta de la FGR para expedir un Código Penal Nacional se plantea tipificar como delito el uso de medios electrónicos para presionar a la autoridad mediante expresiones que produzcan "alarma", "temor" o "terror" en la población. <sup>25</sup> La propuesta no fue presentada formalmente al Poder Legislativo.

22 ARTICLE 19, "Carta técnica...", *op. cit.*

23 ARTICLE 19, "Urge parlamento abierto y respeto a derechos humanos en legislación sobre ciberseguridad", México, ARTICLE 19, 22 de septiembre de 2020, <https://articulo19.org/urge-parlamento-abierto-y-respeto-a-derechos-humanos-en-legislacion-sobre-ciberseguridad/>

24 "Del Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa, con aval del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de Seguridad Nacional; y se expide la Ley General de Ciberseguridad", Gaceta del Senado, 2 de septiembre de 2020, [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/111723](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/111723)

25 ARTICLE19, "Iniciativa de Código Penal Nacional...", *op. cit.*

	MATERIA DE LA INICIATIVA	ÁMBITO DE APLICACIÓN	ENTE PROMOTOR	FECHA DE PRESENTACIÓN	DESCRIPCIÓN Y ESTATUS DE APROBACIÓN
K	Denuncia pública y presión a la autoridad	Estatal (Yucatán)	PAN	Marzo de 2020	Reforma al Código Penal del Estado de Yucatán para introducir el delito de ciberacoso y castigar a quien “intimide” y “asedie” a cualquier persona (incluyendo las del sector público) por medio de las TIC. <sup>26</sup> La iniciativa fue aprobada y publicada.
L	Derechos de autor	Nacional	Morena	Abril de 2020	Reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor para establecer el cobro de una cuota en la compra de dispositivos de almacenamiento digital, como computadoras, teléfonos móviles, discos duros y memorias USB, entre otros. <sup>27</sup> La recaudación sería entregada a sociedades de gestión colectiva de derechos de autor para “compensarlos” por el supuesto daño derivado de quienes hacen copias de contenidos y obras (videos, libros, música, etcétera) para uso personal. La iniciativa está en trámite en la Cámara de Diputados, turnada a la Comisión de Cultura y Cinematografía para dictamen. <sup>28</sup>
M	Derechos de autor	Nacional	Ejecutivo Federal / Morena	Julio de 2020	Reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal para implementar disposiciones del capítulo “Propiedad intelectual” del T-MEC, que obligan a las plataformas digitales a eliminar cualquier publicación o contenido cuando una persona alegue que se violan sus derechos de autor, sin necesidad de aportar prueba alguna y sin que una autoridad judicial lo ordene tras un juicio que respete las garantías del debido proceso. <sup>29</sup> La iniciativa fue aprobada y publicada.

Nota: el estatus de las iniciativas está actualizado hasta la fecha de cierre del presente informe (29 de enero de 2021).

26 ARTICLE 19, “Demandan al Congreso de Yucatán por criminalizar protesta en redes sociales”, México, ARTICLE 19, 3 de agosto de 2020, <https://articulo19.org/demandan-al-congreso-de-yucatan-por-criminalizar-protesta-en-redes-sociales/>

27 ARTICLE 19, “#MocheDigital: Iniciativa pretende encarar dispositivos digitales para “compensar” a titulares de derechos de autor”, México, ARTICLE 19, 29 de abril de 2020, <https://articulo19.org/mochedigital-iniciativa-pretende-encarar-dispositivos-digitales-para-compensar-a-titulares-de-derechos-de-autor/>

“Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor, en materia de remuneración compensatoria por concepto de copia privada, suscrita por el diputado Sergio Mayer Bretón y por integrantes de la Comisión de Cultura y Cinematografía”, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5502-I-2, 21 de abril de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/abr/20200421-I-2.html#Iniciativa2>

29 ARTICLE19, “Condenamos la aprobación de reformas que establecen mecanismos de censura en internet y criminalizan la elusión de candados digitales”, México, ARTICLE 19, 1 de julio de 2020, <https://articulo19.org/condenamos-la-aprobacion-de-reformas-que-establecen-mecanismos-de-censura-en-internet-y-criminalizan-la-elusion-de-candados-digitales/>

En suma, se elaboraron tres iniciativas pero no se entregaron formalmente al Poder Legislativo federal, 15 se presentaron ante el Congreso federal o los estatales y, de éstas, ocho se aprobaron y publicaron. Al igual que con la Ley Olimpia, los problemas con estas iniciativas pueden no ser evidentes para quienes desconocen la naturaleza y arquitectura de internet o las condiciones que propician el ejercicio de derechos y libertades en línea, sin embargo, subyacen al sentido de ellas, ya sea de manera accidental o intencional. Las principales problemáticas implicadas en la redacción de estas iniciativas se resumen de la siguiente manera:

1. **Generación de nuevos tipos penales.** Las iniciativas en materia de desinformación,<sup>30</sup> discurso de odio, violencia digital de género, ciberseguridad y denuncia pública y presión a la autoridad confunden conceptos y nociones en la propia definición del delito, sin brindar elementos claros para establecer si una determinada conducta puede ser tipificada de ese modo. Por lo anterior, “todo era delito” y “nada era delito”, dependiendo de las conveniencias para interpretar la redacción.<sup>31</sup> Tampoco proporcionan elementos para identificar a los sujetos de estos tipos penales, ya que no toman en cuenta que existen diversos actores en internet que posibilitan que determinada conducta se materialice. Esta falta de claridad sobre la conducta específica que se pretende sancionar propicia la autocensura y genera un eco-

30 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, octubre de 2019, p. 34, [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia\\_Desinformacion\\_VF.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf)

31 Por ejemplo, en el caso de la iniciativa de reformas al Código Penal sobre discurso de odio, ésta define como delito el “fomentar, promover o incitar al odio, hostilidad o discriminación” y el “distribuir o facilitar el acceso a recursos o herramientas que promuevan directa o indirectamente la violencia”. La redacción da a entender, entonces, que cualquiera que exprese algún discurso que pudiera considerarse hostil hacia una persona o grupo de personas pudiera enfrentar un proceso penal en su contra. La ambigüedad de la formulación no permite definir claramente los discursos que se pretende censurar, por lo que un sinnúmero de expresiones legítimas podrían caer en la tipificación del delito. Además, la propuesta podría criminalizar a medios de comunicación, plataformas digitales o personas que, sin ser emisoras del mensaje, lo compartieran a través de cualquier vía. ARTICLE 19, “Iniciativa para combatir...”, *op. cit.*

sistema de miedo e incertidumbre respecto a la aplicación del derecho penal. Jorge Bravo menciona que “estamos viendo un gobierno que tiene la intención, pero no sabe cómo, de controlar lo que ocurre en el ciberespacio”, lo cual se evidencia en las falencias de fondo y forma de estas iniciativas.

2. **Regulación de intermediarios de internet.** La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDP) y las reformas ya aprobadas a la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal buscan asignar roles y responsabilidades a las plataformas digitales para que censuren o borren contenidos, incluyendo aquellos de interés público sobre acciones de funcionarias y funcionarios, acontecimientos relevantes de la agenda nacional, críticas al gobierno o muestras de disidencia y descontento ciudadano. El procedimiento conocido como “notificación y retirada” se implementará tras recibir un reporte de cualquier persona, pública o privada, respecto a determinada publicación supuestamente “infractora”, sin cumplir ningún tipo de garantías judiciales ni satisfacer el debido proceso. Exigir a los intermediarios censurar contenidos no sólo tiene un efecto paralizador sobre la libertad de expresión en internet, sino que también afecta al combate a la impunidad, la lucha por la verdad, memoria y justicia, y el ejercicio efectivo de la participación política. “Para la clase política en turno es preferible que no quede rastro de lo que hicieron y su legado, para que en su futuro político no quede marcado”, señala Angie Contreras. Sin duda, estas reformas han significado el retroceso más claro y evidente en materia de libertad de expresión en el ámbito digital. Por ello la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a petición de las organizaciones de la sociedad civil, presentó una demanda de acción de inconstitucionalidad que tendrá que ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).
3. **Regulación de medios de comunicación.** Por un lado, la iniciativa para reformar la LFPDP intenta obligar a los medios de comunicación digitales a borrar de sus publicaciones toda información concerniente a una persona a petición de la misma, lo que incluye a servidores públicos, retirados o en ejercicio, que encuentren desfavorable la cobertura mediática que se les ha dado. Esto sería un atentado directo a la libertad de expresión e información al habilitar el ejercicio indiscriminado de la censura. Por el otro, el

proyecto de Código Penal Nacional filtrado en enero de 2020 busca que los editores identifiquen a las o los autores de determinadas publicaciones. En palabras de Jorge Bravo, “no porque le interese [al gobierno] acabar con la información ‘falsa’, sino porque quiere conocer a los adversarios que legítimamente están en contra del gobierno”.

4. **Interferencia en el mercado digital.** La iniciativa de reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión busca que sea obligatorio para los prestadores de servicios de televisión de paga vía internet (como Netflix, portales de *anime*, *influencers* nacionales y extranjeros, entre otros) que al menos el 30% de su catálogo sea de producciones mexicanas. “Al imponer cuotas de contenidos, cuando en internet no hay escasez, sino abundancia de información, estás favoreciendo a una industria, que es la televisión”, explica Jorge Bravo. En efecto, ante la imposición arbitraria de este porcentaje, que implica una carga regulatoria estéril para diversas plataformas digitales que no tienen interés en comprar contenidos a las televisoras mexicanas, muchas empresas y personas creadoras extranjeras restringirían el acceso a sus servicios desde México. Esta reducción en la oferta de contenidos afectaría los derechos a la libertad de expresión y a la cultura, por desconocimiento de la naturaleza de internet. En tanto, con la reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor, se encarecerían todos los dispositivos de almacenamiento digital, agravando así la brecha digital, ya que no todas las personas pueden cubrir el aumento en los costos de las tecnologías. Asimismo, convierte hábitos cotidianos de la cultura en internet —como el uso de fragmentos de obras para hacer memes, videos o remezclas sin fines de lucro— en violaciones de los derechos de autor.

5. **Competencias y atribuciones de entes estatales.** La iniciativa de reforma constitucional para extinguir diversos órganos reguladores convertiría al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en un órgano político no especializado. Aunque se argumenta que la reestructuración significaría ahorros para el país, en realidad, las únicas ganadoras serían las grandes empresas de telecomunicaciones, que buscan aprovecharse de órganos reguladores débiles dependientes del Ejecutivo.<sup>32</sup> En contraste, algunas de las reformas de la Ley Olimpia otorgan facultades

extraordinarias a cualquier “autoridad competente” para solicitar la eliminación de contenidos a las plataformas digitales, mientras que la iniciativa para modificar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contempla que el IFT decida lo que está permitido o no en internet. Además, con la reforma de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el *Servicio de Administración Tributaria (SAT) estará capacitado para ordenar el bloqueo de páginas y servicios en línea.* Estas acciones se efectuarían sin la orden de una autoridad judicial emanada del debido proceso, por lo que constituirían medidas de censura e, incluso, censura previa.

Gracias a la insistencia e incidencia de actores sociales y académicos, algunas de estas iniciativas se hallan congeladas o, al menos, se mejoraron, lográndose defender los derechos humanos de las ocurrencias de las y los legisladores y de otros actores políticos. De hecho, ante la inexistencia de ejercicios efectivos o suficientes de participación ciudadana, la sociedad civil desempeñó un rol estratégico al movilizarse en el espacio digital. Los *hashtag* se volvieron un emblema de la defensa de internet, por ejemplo, #Salvemosinternet, #NiCensuraNiCandados, #MocheDigital e #ImpuestosDigitales.

En este escenario es importante recalcar que “la relevancia de internet como plataforma para el goce y ejercicio de derechos humanos está directamente vinculada con la arquitectura de la red y los principios que la rigen, entre ellos, el principio de apertura, descentralización y neutralidad”.<sup>33</sup> La importancia del proceso multipartito y democrático en la gobernanza de internet, en el que prevalece el principio de cooperación para que ningún actor pueda atribuirse su regulación en exclusividad, es la razón por la cual internet sigue siendo un espacio libre, diverso e incluyente. Esto garantiza la participación activa de los representantes de los distintos intereses que convergen en torno al desarrollo y la regulación, permitiendo avanzar hacia la construcción de reglas comunes que garanticen la globalidad de la red y mitiguen sus violaciones o abusos.<sup>34</sup>

33 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, CIDH, 15 de marzo de 2017, párr. 6, p. 13, [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET\\_2016\\_ESP.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf)

34 *Idem*, párr. 17, p.16.

32 ARTICLE 19, “La creación del INMECOB...”, *op. cit.*

## Regular a partir del desconocimiento sobre “lo digital”

Aunque el ámbito de las iniciativas que pretenden su regulación es de orden local o nacional —por ser reformas de instrumentos jurídicos estatales o federales—, la realidad es que la arquitectura de internet es de una red de redes global, lo cual significa que está diseñada para que todas las personas tengamos acceso a servicios y contenidos desarrollados dentro y fuera del país en el que nos conectamos. Por esta característica, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha destacado la importancia de respetar su gobernanza multisectorial, haciendo particular hincapié en que la participación en su gestión debe ser equilibrada entre las múltiples partes interesadas.<sup>35</sup> A su vez, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que “[l]os Estados deben garantizar la participación equitativa de todos los actores relevantes para la gobernanza de internet, fomentando la cooperación reforzada entre las autoridades, la academia, la sociedad civil, la comunidad técnica y el sector privado, entre otros actores, tanto a nivel internacional como nacional”.<sup>36</sup>

Sin embargo, de la ignorancia y unilateralidad con las cuales se ha intentado regular “lo digital”, resulta que todas las iniciativas analizadas en este capítulo implican la aplicación extraterritorial de normas mexicanas, planteando cuestiones complejas sobre la gobernanza y el futuro de la jurisdicción de un solo gobierno en internet. “Hay un desconocimiento de cómo funciona [internet] porque son legisladores de otras generaciones”, comparte Jorge Bravo. Sin embargo, “detrás de ese desconocimiento [con el que se legisla] también hay intereses y una vocación de control”.

“Internet es esa extensión de los derechos y se dieron cuenta de que nos salimos del huacal. En internet no tenemos a ese papá gobierno que nos dice que tenemos que hacer las cosas de determinada forma o que te cierre la calle para no protestar, y esto le es incómodo porque ya no tiene control”, señala Angie Contreras. Por

35 *Idem*, párr. 51, p. 26.

36 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, CIDH, 31 de diciembre de 2013, párr. 178, p. 550, [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2014\\_04\\_22\\_IA\\_2013\\_ESP\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf)

ello, “quiere conquistar el entorno digital castigando y regulando”, porque es la única forma en que el Estado puede recuperar ese control. De aprobarse este tipo de iniciativas, añade, “estaríamos volviéndole a regresar el poder al Estado que le quitamos cuando salió internet”.

“En otros tiempos controlaban la televisión, pero ahora quieren controlar internet porque están viendo que ahí es donde está el debate, la discusión y el cuestionamiento”, menciona Bravo. “Hoy en día la radio y la televisión lo tienen ‘dominado’, hay concesiones, gremios y cámaras industriales que le permiten interactuar con los medios tradicionales y, con ello, ejercer control. Y en el ciberespacio no existen esos controles”.

En otros tiempos también se ejercía control sobre los medios de comunicación mediante amenazas de “bajarles el *switch*” para que no pudieran transmitir”, continúa, pero “en internet no puedes ‘bajar el *switch*’ porque es una red de nodos interconectados”. Y considera que aun cuando el actual gobierno de México no es particularmente opresor con respecto a los anteriores, “existe una clara intención [...] de que sólo se diga su discurso y su propaganda”. Y una manera en que esto puede materializarse es diluir los contrapesos, la crítica y el escrutinio en línea, a través de las legislaciones que pretende aprobar. La regulación de internet busca que todo se centralice en la voz única del Estado, como figura que domina y tiene el control sobre lo digital.

Así, algunas iniciativas (véase el inciso G, en la tabla 4.1) *buscan diluir* los equilibrios de poder en el sector público, como es el caso de la extinción del IFT. Otras (incisos A y M) delegan capacidad de censura a las empresas, exigiendo o fomentando el uso de filtros de carga y requiriendo la eliminación de contenidos en plazos excesivamente cortos, aun sabiendo que permitirles monitorear y censurar contenidos tiene un efecto disuasivo profundo en la libertad de expresión en internet. Unas más (incisos A, B, C, D, H, J, K y M) pretenden amedrentar el ejercicio periodístico de forma directa, impulsando la censura o propiciando condiciones para asediar a las personas autoras de publicaciones.

En lo referente a datos personales, ciberseguridad, derechos de autor y la extinción del IFT (incisos A, G, I y M) intentan copiar regulaciones de otros contextos, sobre todo, de Estados Unidos y la Unión Europea, sin reconocer que las condiciones y obstáculos que enfrentan difieren mucho de las de México, por lo que copiar sus marcos regulatorios sin analizar la pertinencia e



Claudia Muñoz (Wikimedia Mexico); Alex Argüelles (Derechos Digitales); Vladimir Cortés (ARTICLE 19); Haydée Quijano (SocialTic); Luis Fernando García (R3D); Irene Soria (Creative Commons Mexico); Viviana Nava (Mozilla Mexico) presentan la campaña “Salvemos Internet”, el 6 de febrero de 2020. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

implicaciones locales genera vicios y problemas diferenciados en un país como el nuestro, que padece la comisión generalizada de violaciones a los derechos humanos y al Estado de derecho, así como una intencionada opacidad respecto al tema. Otras propuestas (incisos E, F y L) buscan distorsionar el mercado de las TIC y de los servicios digitales, en detrimento de la pluralidad de contenidos a los que las y los mexicanos pudieran tener acceso.

Por último, desde el análisis de ARTICLE 19, todas las iniciativas presentadas —la mitad de las cuales se han aprobado— se configuran como artilugios legales que, al prosperar, atentan contra la participación, expresión e información en línea, y terminan por convertirse en una mordaza a internet. Desde el informe de 2019 *Disonancia: voces en disputa*, advertimos de la creciente pre-

sión del Estado sobre el espacio digital, que reduce el espacio cívico en línea para quienes buscan expresar su crítica, organizarse y protestar.<sup>37</sup> La tendencia que se comenzaba a esbozar desde el primer año de la actual administración se confirma en 2020, cuando este tipo de iniciativas proliferaron para perseguir y consumir el acecho hacia las libertades en internet.

Gracias al trabajo de la sociedad civil organizada y de los demás actores que forman parte de la gobernanza de internet, la mayoría de las iniciativas se hallan en suspenso. Sin embargo, su proliferación, muchas veces jus-

37 ARTICLE 19, *Disonancia: voces en disputa*, 30 de marzo de 2020, p. 168, México, ARTICLE 19, <https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/DISONANCIA-INF-A19-2019-PDF-WEB.pdf>

tificada por declaraciones oficiales desinformadoras que presentan estas iniciativas como panacea para los problemas que nos aquejan, es aun más dañina para la sociedad porque busca ser celebrada. Esta simulación de un Estado de derecho deficiente y de justicia meramente simbólica, como se verá en el capítulo 6, se utiliza a conveniencia de las y los políticos que promueven este tipo de legislaciones y buscan el aplauso de una sociedad que no alcanza a vislumbrar el verdadero costo para la democracia y la vigencia de derechos fundamentales del populismo legislativo y punitivo.

### Lo que sí se debe hacer en el marco de la gobernanza de internet

ARTICLE 19 reconoce que las grandes empresas de tecnología no están dispuestas a abordar los desafíos de proteger la libertad de expresión y otros derechos humanos en sus plataformas, o que no son lo suficientemente eficientes para hacerlo.<sup>38</sup> No obstante, en lugar de buscar la regulación desmedida de una tecnología que no alcanza a comprender, el Estado —en el ámbito de su competencia— tendría que impulsar la implementación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, tal como el Programa de Empresas y Derechos Humanos de la CNDH lo dispone.<sup>39</sup>

En principio, las plataformas digitales, como actores primordiales en el desarrollo de las democracias del siglo XXI y parte de la gobernanza de internet, deben proveer información que permita a las personas vigilar las acciones del gobierno. Esto incluye, como mínimo, publicar todo lo relativo a los requisitos de información o solicitudes de eliminación de contenidos recibidas de alguna autoridad, así como los contratos, la identidad de los entes contratantes y los criterios de difusión de toda publicidad política y propaganda pagada con recursos públicos. También deben establecer mejores mecanismos de respuesta ante cualquier controversia o

incertidumbre respecto a toda medida que implique la restricción de los derechos humanos. Por último, la transparencia debe ser un requisito básico transversal para todas las acciones y decisiones de las empresas, facilitando información detallada de acuerdo con los llamados Principios de Santa Clara.<sup>40</sup>

Como se vio en el capítulo 1, la desinformación con la que se venden los proyectos públicos y las legislaciones tiene diversas intenciones políticas y económicas, y es un fenómeno multiactorial y multifactorial.<sup>41</sup> Sin embargo, como lo hemos reiterado antes, en una sociedad democrática son las autoridades quienes tienen la obligación inherente de hablar con la verdad y de someterse a ejercicios de transparencia y rendición de cuentas que satisfagan plenamente las necesidades de información de la ciudadanía. En ese sentido, los discursos de los distintos entes públicos sobre estas iniciativas, emanados en el ámbito de sus funciones y de naturaleza pública, no deben ser nunca declaraciones o expresiones falsas, diseminadas de forma intencionada para manipular a la población y lograr su respaldo a estos proyectos.<sup>42</sup>

No obstante, más allá de evitar la desinformación desde el sector público, revertir la tendencia restrictiva con la que se ha intentado legislar sobre temas digitales requeriría que el Estado reconociera que los derechos humanos gozan el mismo nivel de protección cuando se ejercen en línea.<sup>43</sup> Dicho reconocimiento implicaría, primordialmente, lo siguiente:<sup>44</sup>

- Respetar el mandato constitucional respecto al alcance de las restricciones permisibles al ejercicio de la libertad de expresión en línea y al uso de internet. Esto incluye que las restricciones deben estar previstas por ley, definirse estrictamente para servir a un interés legítimo reconocido en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, y ser necesarias en una sociedad democrática para

38 ARTICLE 19, *ARTICLE19's Recommendations for the EU Digital Services Act*, p. 1, México, ARTICLE 19, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2020/04/ARTICLE-19S-Recommendations-for-the-EU-Digital-Services-Act-FINAL.pdf>

39 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), "Programa de Empresas y Derechos Humanos", México, CNDH, <https://empresasdh.cndh.org.mx/Content/doc/Triptico-Programa-Empresas.pdf>

40 ARTICLE 19, *ARTICLE19's Recommendations...*, *op. cit.*

41 ARTICLE 19, *Informe especial C.O.V.I.D.*, México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2020, [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19\\_InformeCovid\\_2020-Vo3.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-Vo3.pdf)

42 ARTICLE 19, *Disonancia...*, *op. cit.*, p. 152.

43 Asamblea General de las Naciones Unidas, "Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet", A/HRC/38/L.10, 2 de julio de 2018, [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_38\\_L10.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_38_L10.pdf)

44 ARTICLE 19, *ARTICLE19's Recommendations...*, *op. cit.*

proteger ese interés. Todo discurso goza de la protección del derecho a la libertad de expresión como regla y no como excepción.

- Abstenerse de adoptar enfoques restrictivos o punitivos para conceptos amplios y abiertos, como el “abuso” o el “acoso” en línea, o para expresiones “hostiles”, de “contenido alarmante” o “desinformación”, entre otras. Los términos y conceptos laxamente definidos pueden interpretarse arbitrariamente con facilidad y usarse en contra de discursos legítimos y los intereses de la ciudadanía, particularmente en sociedades altamente polarizadas, como la mexicana, donde las personas intentan desafiar y cuestionar las decisiones públicas.
- Los procesos para la participación activa, libre y significativa de las personas usuarias de las TIC y de los demás actores que forman parte de la gobernanza de internet son fundamentales para el diseño de las soluciones políticas y jurídicas.
- Ante la centralización de poder de las grandes empresas digitales, cualquier respuesta debe basarse en evidencia sólida, para atender los desafíos que plantea la tecnología y el ecosistema de internet, y la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos deben ser sus ejes centrales. Los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad deben mantenerse en todo momento. Una alternativa sería contrarrestar el poder de las grandes empresas, en lugar de regularlas, lo que incluye medidas que favorezcan la competencia económica y el despliegue de políticas de neutralidad de la red,<sup>45</sup> para garantizar que las personas usuarias decidan libremente qué plataformas digitales utilizan.
- Construir conocimientos y respuestas institucionales adecuadas sobre internet y los derechos digitales, no solamente desde el Congreso, sino también desde el Poder Judicial.

45 Políticas que aseguren que los proveedores de internet efectúen el tráfico de datos sin discriminación por el origen, destino, aplicación, paquete de datos contratado, contenido o tipo de datos.

## De las calles a las redes: la reivindicación del feminismo y la protesta digital como un eco de exigencia y ejercicio de los derechos humanos

En 2020, México y el mundo entero enfrentaron un nuevo desafío en materia de salud: el COVID-19, y el Estado se vio obligado a enfocar sus esfuerzos en atender la escasez de infraestructura médica. En ese contexto de pandemia, las agrupaciones, colectivos, mujeres en lo individual y grupos divergentes se unieron nuevamente al movimiento feminista. Con el grito de “¡Ya basta!”, el feminismo siguió reivindicando sus derechos humanos frente al sistema patriarcal que domina la sociedad, la economía, la política, el derecho y la cultura. Esta colectividad de mujeres continuó interpelando a las autoridades sobre el aumento de la violencia de género, así como sobre la persistente simulación y omisión del Estado frente a la impunidad.

En palabras de Jane Mansbridge, el feminismo es un “movimiento creado en el discurso”<sup>46</sup> pues su esencia misma es la práctica y lo narrado, que a través del tiempo evoluciona y (re)define la identidad de las mujeres. Así, el movimiento feminista trascendió de la protesta en las calles al uso de las plataformas de redes sociales. Entretejió el espíritu emancipador de la protesta del mundo físico con la protesta o activismo en el plano digital. El miedo a alzar la voz, a la libre expresión y a la vergüenza por ser mujeres quedó enterrado.

46 Mansbridge, Jane, “What is the feminist movement?”, en Myra Marx Ferree y Patricia Yancey Martin (eds.), *Feminist Organizations: Harvest of the New Women's Movement*, Filadelfia, Temple University Press, 1995, pp. 27-34.

Una revolución tecnológica feminista tomó el espacio digital e internet como una herramienta que fortalece el sentimiento de todas, “perteneciente a una lucha emancipatoria de carácter global”<sup>47</sup> y conocido como *feminismo de la cuarta ola*.<sup>48</sup> El activismo en las redes sociales convive con otras protestas en el mundo, lo que eleva el potencial de las exigencias y el posicionamiento de temas relacionados con la violencia, la diversidad sexual, el matrimonio igualitario, el aborto y la participación política.

La identidad de las diferentes luchas y los llamados a la *sororidad* que se divulgan en la red de redes dieron paso a una nueva generación de feministas que simplemente rompen los antiguos lazos con las políticas partidistas y de lealtad sindical, consolidándose en un feminismo cultural y en una multiplicidad de expresiones que dejan de lado una posición hegemónica.

En este contexto, ARTICLE 19 ha señalado que parte esencial de la protesta es el elemento de oposición o de reacción frente a determinadas circunstancias,<sup>49</sup> estrategia fundamental para lograr un cambio social. A pesar de elaborarse estudios, informes, legislaciones y políticas públicas como respuesta al movimiento feminista, todo ello no tiene ningún impacto en la disminución, mucho menos en la erradicación, de la violencia y la situación de desigualdad de las mujeres. Por esto, se recurre al espacio cívico que dominan, conocen y usan como forma de expresión emocional, artística, verbal y de apropiación política.

ARTICLE 19 ha documentado que los actos de protesta en el espacio físico han dado lugar a violaciones de los derechos humanos por el Estado: por ejemplo, uso excesivo de la fuerza;<sup>50</sup> detenciones arbitrarias e ilegales; cri-

minalización mediante acusaciones de terrorismo, sabotaje, sedición o ultrajes a la autoridad o instituciones e, incluso, daños a la propiedad privada o pública; todo esto acompañado de una estigmatización que le resta propósito a las causas.<sup>51</sup> Tal es el caso de la protesta que se organizó cuando la SCJN rechazó la despenalización del aborto o cuando se exigió mayor atención y seguimiento de los tres poderes del Estado a situaciones de violencia feminicida y familiar, así como de acoso y hostigamiento. Ante estas exigencias, la respuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido minimizar la violencia de género que se vive en México, calificando a las mujeres de “conservadoras”<sup>52</sup> e, incluso, manifestando su falta de empatía con las maneras “violentas”<sup>53</sup> de ejercer el derecho a la protesta y reunión señalando, que “su” movimiento —del que nacería el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— no “rompió ni un vidrio”.

La propia naturaleza de la protesta fomenta el desarrollo de una comunidad comprometida e informada. Fortalece la democracia al proteger las expresiones de disidencia, quejas, puntos de vista, opiniones, exposición de las fallas de la gobernabilidad y exigencias públicas de rendición de cuentas ante omisiones graves. La protesta es una herramienta fundamental que se ejerce a través de las libertades de expresión, asociación y participación política. La pandemia no fue un impedimento para que las mujeres continuaran enarbolando demandas de antaño que no habían sido abordadas por gobiernos anteriores ni por esta nueva administración.

Durante 2020, los reclamos feministas ocuparon las calles en diversos estados del país.<sup>54</sup> Con la exigencia de justicia frente a la violencia en contra de las mujeres, protestaron por los casos de feminicidio, hostigamiento, abuso y agresión sexual en todo el territorio nacio-

47 Cerva, Daniela, “La protesta feminista en México. La misoginia en el discurso institucional y en las redes sociodigitales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXV, núm. 240, septiembre-diciembre de 2020, pp. 177–205.

48 *Ibid.*, p. 180.

49 ARTICLE 19, *The right to protest principles: background paper*, 2016, México, ARTICLE 19, <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Protest-Background-paper-Final-April-2016.pdf>

50 García Martínez, Anayeli, “Especial 2020: La represión del Estado contra marchas feministas”, *Cimacnoticias*, 15 de diciembre de 2020, <https://cimacnoticias.com.mx/2020/12/15/2020-la-represion-del-estado-contra-las-marchas-feministas>

51 Para la documentación de casos, véase “Resultados para: protesta”, México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/?s=protesta>

52 Anayeli García Martínez, *op. cit.*

53 “¿Qué dijo AMLO sobre la marcha feminista?”, *El Economista*, 29 de septiembre de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Que-dijo-AMLO-sobre-la-marcha-feminista-20200929-0024.html>

54 López, Emilia, “El recorrido de la lucha feminista en México durante el 2020”, *El Financiero*, 30 de diciembre de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-recorrido-de-la-lucha-feminista-en-mexico-durante-el-2020-no-publicar>

nal.<sup>55</sup> La violencia de género en México escaló a cifras exorbitantes durante 2020, pues se registraron 3825 asesinatos de mujeres, es decir, un promedio de diez muertes violentas al día.<sup>56</sup> Asimismo, cifras del gobierno federal reportan que más de la mitad de las mujeres mexicanas han sufrido de violencia alguna vez en su vida.<sup>57</sup>

Salir a las calles sincroniza una comunicación natural mediante la cual las mujeres se organizan para llevar acciones en diversos lugares y contextos. Sin embargo, su lucha y objetivos son simétricos, lo cual contribuye a una perfecta coordinación y comunicación entre ellas. El riesgo sanitario fue un punto de quiebre para que muchas comenzaran a utilizar recursos alternos para difundir, reunirse, informarse e, incluso, sincronizar acciones valiéndose de internet. En este escenario, las TIC ayudaron a potenciar la comunicación, la información y el conocimiento de las protestas que sucedían en diversas entidades federativas. Internet se ha convertido en un espacio donde se ejerce la expresión, la opinión, la reunión y/o asociación de colectivos e individuos que tienen un reclamo o llaman a la solidaridad respecto de un problema que aqueja a un determinado grupo poblacional.

55 Reza, Abraham, “En enero de 2020, cada día 10 mujeres fueron asesinadas”, *Milenio*, 26 de febrero de 2019. <https://www.milenio.com/policia/en-enero-de-2020-cada-dia-10-mujeres-fueron-asesinadas>

56 Rodríguez, Darinka, “La creadora del mapa de feminicidios: ‘El Estado no entiende las causas de la violencia’”, *El País*, 18 de febrero de 2020. [https://verne.elpais.com/verne/2020/02/18/mexico/1582062096\\_338935.html](https://verne.elpais.com/verne/2020/02/18/mexico/1582062096_338935.html)

57 El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) afirma que “la violencia contra las mujeres es un problema de gran dimensión y una práctica social ampliamente extendida en todo el país, puesto que 66 de cada 100 mujeres de 15 años y más, residentes en el país, han experimentado al menos un acto de violencia de cualquier tipo, ya sea violencia emocional, física, sexual, económica, patrimonial o discriminación laboral, misma que ha sido ejercida por diferentes agresores, sea la pareja, el esposo o novio, algún familiar, compañero de escuela o del trabajo, alguna autoridad escolar o laboral o bien por , amigos, vecinos o personas conocidas o extrañas”: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, comunicado de prensa 592/19, México, INEGI, 21 de noviembre de 2019, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf)

Tal ha sido la creciente organización colectiva entre mujeres —como las *hackfeministas*, cuyo lema es “Hagámoslo entre todas”—, la cual se basa en un “código libre que impregna las movilizaciones sociales”<sup>58</sup> y hace posible la conexión de multitudes para que conozcan o “den cuenta” de la lucha. Las campañas de acción a partir de peticiones en línea y el uso de *hashtags* y las redes sociales para la organización o difusión de información se han incorporado como modalidades de protesta y como medio para recabar y difundir información en tiempo real, dando visibilidad a los abusos cometidos por las autoridades.<sup>59</sup>

El potencial de las TIC en estos contextos abona incluso a la transparencia y a la rendición de cuentas de las fuerzas policiales que cometen abusos durante las protestas, como sucedió en el Estado de México;<sup>60</sup> en Guanajuato, mediante la etiqueta #JusticiaParaEvelyn,<sup>61</sup> en Quintana Roo, con #JusticiaPorAlexis,<sup>62</sup> o en la misma Ciudad de México, utilizando el #28S.<sup>63</sup>

58 Rovira, Guiomar, “El devenir feminista de la acción colectiva: las redes digitales y la política de prefiguración de las multitudes conectadas”, *Teknokultura*, vol. 15, núm 2, 2018, pp. 223–240.

59 @Abigailfuentes, “#EsoesGrandeza en León, Guanajuato. Así la policía nos violentó frente al templo expiatorio hoy por la tarde por exigir #JusticiaParaEvelyn”, Twitter, 22 de agosto de 2020, <https://twitter.com/abigailfuentes/status/1297395006358138880?s=20>

60 “Mujeres toman Comisión de Derechos Humanos en Ecatepec y acusan abuso policial”, *Expansión*, 11 de septiembre de 2020, <https://politica.expansion.mx/estados/2020/09/11/mujeres-toman-comision-de-derechos-humanos-en-ecatepec-y-acusan-abuso-policial>

61 ARTICLE 19, “Fuerzas de seguridad de León, Guanajuato, reprimen protesta sobre violencia de género”, México, ARTICLE 19, 23 de agosto de 2020, <https://articulo19.org/fuerzas-de-seguridad-de-leon-guanajuato-reprimen-protesta-sobre-violencia-de-genero/>

62 ARTICLE 19, “FLEPS, RRM, CIMAC y RNDHDM exigen investigar violaciones a la libertad de expresión durante la protesta feminista #JusticiaParaAlexis”, México, ARTICLE 19, 10 de noviembre de 2020, <https://articulo19.org/fleps-rrm-cimac-y-rnddhm-exigen-investigar-violaciones-a-la-libertad-de-expresion-durante-la-protesta-feminista-justiciaparaalexis/>

63 ARTICLE 19, “Declaraciones de Claudia Sheinbaum y acciones de la policía durante las protestas feministas #28S son violatorias de derechos humanos”, México, ARTICLE 19, 29 de septiembre de 2020, <https://articulo19.org/declaraciones-de-claudia-sheinbaum-y-acciones-de-la-policia-durante-las-protestas-feministas-28s-son-violatorias-de-derechos/>

De esta forma, las personas se apropian de los espacios físicos y digitales. Difunden mensajes políticos para exigir derechos o disentir ante determinadas circunstancias e incidir en la agenda pública. También cuentan con herramientas digitales para monitorear y visibilizar la actuación de las autoridades ante los procesos de apropiación del espacio público. En este sentido, los colectivos de mujeres han utilizado las redes sociales, como Twitter, Facebook, Instagram, y los servicios de mensajería, como Telegram y Whatsapp, con el fin de denunciar en tiempo real alguna agresión o detención, por ejemplo, los arrestos que tuvieron lugar en las instalaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, el 11 de septiembre de 2020.<sup>64</sup>

### Respuesta del Estado: uso de la fuerza y estigmatización en redes sociales

En este contexto, la protesta ha sido una herramienta para hacer visibles las exigencias de justicia frente a un ambiente permisivo que propicia la impunidad de delitos cometidos contra mujeres y niñas en razón de género, así como el reclamo de políticas públicas encaminadas a la erradicación de la violencia contra las mujeres. Este ambiente de impunidad fue el motivo de que se articularan diversas movilizaciones en la Ciudad de México y otras entidades federativas para exigir respuestas rápidas y eficientes a las autoridades.

Sin embargo, la reacción del Estado mexicano derivó en agresiones, detenciones y un discurso institucional que criminaliza a las manifestantes. Durante las protestas feministas del 8 de marzo de 2020,<sup>65</sup> ARTICLE 19 tuvo conocimiento de varias agresiones tanto a periodistas que estaban cubriendo la marcha como hacia las manifestantes. Estos ataques ocurrieron en un contexto de ma-

las prácticas policiales que dieron lugar a violaciones al derecho a la protesta y libre movilización, por ejemplo, uso de gas lacrimógeno y polvo químico seco, así como lesiones físicas.

La presencia de policías varones en la movilización, además de contravenir acuerdos previos, generó tensiones entre las manifestantes y los elementos de seguridad pública, poniendo en riesgo el desarrollo de la protesta. “Es importante recordar que, de acuerdo a los Principios de Protesta de ARTICLE 19, cuando se trata de grupos en riesgo, como son las mujeres, las medidas adoptadas por parte de las autoridades deben adecuarse a las necesidades de los grupos que se manifiestan para evitar reproducir estereotipos y prácticas discriminatorias y opresivas”.<sup>66</sup>

Por otra parte, las agresiones, señalamientos y discursos estigmatizantes han provenido principalmente de agentes públicos que reprimen a través del uso excesivo de la fuerza; asimismo, mediante perfiles oficiales en diversas redes sociales, buscan desacreditar al movimiento feminista. La investigadora Daniela Cerva define que estos discursos se relacionan con la criminalización de la protesta: “las expresiones negativas y de crítica que surgen en las redes sociales y de parte de autoridades en torno a las manifestaciones contra los feminicidios, la indignación de las mujeres es comúnmente interpretada como una forma no racional de expresión de los conflictos, mediante emociones desbordadas, no controladas”.<sup>67</sup>

Desde la esfera del Estado se han desacreditado y criminalizado todas las manifestantes para desviar la atención de sus exigencias de justicia, verdad y reparación de la violencia feminicida. Tales expresiones van desde las conferencias de prensa “mañaneras” del presidente López Obrador hasta las declaraciones de la jefa de gobierno de la Ciudad de México, así como de servidores públicos en otras entidades<sup>68</sup>.

64 “Reprobamos las agresiones contra mujeres periodistas en el Estado de México y exigimos a las autoridades garantizar la labor periodística”, México, ARTICLE19, 11 de septiembre de 2020, <https://articulo19.org/reprobamos-las-agresiones-contra-mujeres-periodistas-en-el-estado-de-mexico-y-exigimos-a-las-autoridades-garantizar-la-labor-periodistica/>

65 ARTICLE 19, “Marcha histórica del 8M: mujeres toman las calles para resistir a la violencia y policías actúan indebidamente”, México, ARTICLE 19, 9 de marzo de 2020, <https://articulo19.org/marcha-historica-del-8m-mujeres-toman-las-calles-para-resistir-a-la-violencia-y-policias-actuan-indebidamente/>

66 *Idem*.

67 Daniela Cerva, *op. cit.*, p.184.

68 Dresser, Denise, “AMLO y la feministas: crónica de una confrontación reiterada”, *Proceso*, 13 de octubre de 2020, <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/10/13/amlo-las-feministas-cronica-de-una-confrontacion-reiterada-250833.html>

Colectivos feministas, organizaciones y mujeres individuales salieron a las calles para exigir el fin de la violencia feminicida. Sin embargo, autoridades de distintos niveles buscaron dividir a la opinión pública mediante la categorización negativa de diversas formas de expresión, como la acción de arrojar brillantina o de pintar monumentos públicos,<sup>69</sup> y con narrativas que ocultan el contenido de las protestas y desdibujan las razones que han orillado a miles de personas a la apropiación del espacio cívico.<sup>70</sup>

Los días 14, 20 y 21 de febrero de 2020 se llevaron a cabo protestas para exigir justicia por los feminicidios de Ingrid Escamilla y Fátima Cecilia Aldrighett.<sup>71</sup> Durante

ellas, se hicieron pintas de monumentos y edificios públicos, así como marchas en calles principales de la Ciudad de México y ocupación de plazas. Ante este panorama, el presidente López Obrador, durante su conferencia de prensa matutina, manifestó: “Entiendo que sean cuestiones muy graves, nosotros enfrentamos un régimen que desaparecía personas [...] y nunca rompimos un vidrio, es posible protestar sin violencia, la violencia no es una opción”.<sup>72</sup> Estas declaraciones son problemáticas, pues equiparan actos de manifestación de miles de mujeres con acciones de violencia, contraviniendo no sólo el derecho a la protesta, si no el de desobediencia civil, participación política y libertad de expresión.

Por su parte, en el marco de las protestas #28S en la Ciudad de México, la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, emitió declaraciones estigmatizantes y que ponen en riesgo la integridad física y emocional de las manifestantes, al exponer públicamente, durante una conferencia virtual, a dos personas que supuestamente aportaron financiamiento para la toma de la sede de la CNDH. Además, criminalizó así las mujeres que efectuaron la protesta: “La causa es justa..., pero lo ponemos a consideración de la opinión pública, de la ciudadanía, de los medios de comunicación, ¿será una casualidad o por qué hay un vínculo directo de apoyo a esa toma de la CNDH?”.<sup>73</sup>

Este reclamo criminalizante se reprodujo a través de varias plataformas digitales. Para ARTICLE 19, “resulta grave y condenable que las autoridades empleen el *doxing*”<sup>74</sup> en sus cuentas oficiales de redes sociales con la intención de exponer a las activistas o manifestantes. Es lamentable que las autoridades de la Ciudad de México utilicen esta forma de violencia digital para divulgar y compartir información de alguna persona u organización con el objetivo de identificar, intimidar o amenazar. Finalmente, la jefa de Gobierno concluyó su mensaje digital incitando a los medios de comunicación a “seguir investigando los supuestos vínculos entre estas personas y las mujeres quienes se han apropiado del espacio cívico”.<sup>75</sup>

69 Beatriz Gutiérrez Müller, historiadora, presidenta del Consejo Honorario de Memoria Histórica y Cultural de México y esposa del actual presidente de la República, declaró: “Yo no pienso que haya derecho de una protesta a dañar un inmueble histórico, por más razón que tenga quien proteste. Puede ser el caso de mayor injusticia en la historia del mundo, pero ese edificio o esa puerta es importante porque es patrimonio de todos. Entonces es una agresión, independientemente de la justicia o validez que tenga la protesta”. “Beatriz Gutiérrez Müller reprobó las pintas en el Ángel de la Independencia durante manifestación por la violencia contra la mujer, *Infobae*, 27 de agosto de 2019, <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/27/beatriz-gutierrez-muller-reprobo-las-pintas-en-el-angel-de-la-independencia-durante-manifestacion-por-la-violencia-contra-la-mujer/>

70 “¿Dónde estuvo el foco mediático en la cobertura de la #Briillantada?”, *Cimac*, 9 de septiembre de 2019, <https://cimac.org.mx/2020/04/08/como-cubrir-periodicamente-las-movilizaciones-contra-la-violencia-machista/>

71 El feminicidio de Ingrid Escamilla fue documentado por medios de comunicación, sin embargo, funcionarios ministeriales filtraron fotografías del cuerpo de Ingrid, que se encontraba en situaciones inhumanas. A la exigencia de justicia se sumó la de respeto a las víctimas del delito y de violaciones graves a los derechos humanos. Fátima Aldrighett tenía siete años al momento de ser asesinada; tras su desaparición, las autoridades se mostraron omisas en activar mecanismos de búsqueda. Luego de conocerse su paradero, el gobierno de la Ciudad de México emitió información revictimizante sobre sus padres. Para más información, véase Nájjar, Alberto, “Caso Fátima: cómo la respuesta de AMLO ante los feminicidios se convirtió en una crisis para su gobierno”, *BBC News*, 21 de febrero de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51583486>; Lioman, Lía, “Feminicidio de Ingrid Escamilla: por qué el asesinato de la joven ha provocado protestas en México”, *BBC News*, 16 de febrero de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51518716>

72 Morales, Alberto, Perla Miranda y Pedro Villa, “ ‘Nunca rompimos un vidrio’, dice AMLO a feministas por protestas”, *El Universal*, 18 de febrero de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/nunca-rompimos-un-vidrio-dice-amlo-feministas-por-protestas>

73 ARTICLE 19, “Declaraciones de Claudia Sheinbaum ...”, *op. cit.*

74 *Idem.*

75 *Idem.*



Policías antimotines cargan extintores durante la protesta del 8 de marzo de 2020 en la Ciudad de México. Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

La CIDH ha establecido, con base en el principio de presunción de inocencia, lo siguiente:

Los Estados deben de evitar que se incremine públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados. Los gobiernos no deben de tolerar ningún intento de parte de las autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras, defensores y sus organizaciones [...] los funcionarios públicos deben de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos.<sup>76</sup>

Los funcionarios públicos, especialmente las más altas autoridades de gobierno, deben ser cuidadosas en sus

declaraciones públicas, tal como lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).<sup>77</sup>

La difusión del resultado de este tipo de protestas en el espacio digital ha visibilizado la falta de atención a las situaciones de violencia contra de las mujeres y niñas en México, en cuyo sistema de procuración y administración de justicia aún persiste la impunidad<sup>78</sup> en muchos casos. En todos los eventos se hicieron presentes: 1) la estigmatización oficial, 2) la criminalización de manifestantes, 3) el riesgo de sufrir una detención arbitraria a partir de la vigencia de delitos que criminalizan la protesta y 4) el abuso en el uso de la fuerza policial.

77 Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C N° 182, párr. 131, Corte IDH.

78 Soto, Angélica Jocelyn, “En México, al día son asesinadas 11 mujeres”, 18 de junio de 2020, *Cimacnoticias*, <https://cimacnoticias.com.mx/2020/06/18/en-mexico-al-dia-son-asesinadas-11-mujeres>

76 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *op. cit.*

## Las normas comunitarias y las políticas de las redes sociales, ¿una herramienta para silenciar la protesta digital?

El *hackfeminismo* o *ciberfeminismo*<sup>79</sup> se ha activado exponencialmente con la pandemia. Las redes sociales han sido un espacio de expresión para muchas organizaciones, colectivos e, incluso, mujeres en lo individual, que utilizan su entorno de creatividad y sus redes para divulgar, crear proyectos, generar apoyo solidario o acompañar casos de violencia de género.

Como lo ha determinado Bertomeu Martínez, “la erupción de las redes sociales en nuestras vidas, personas y asociativas ha cambiado el panorama de relaciones y la capacidad de influencia de las personas y las organizaciones [...] estas redes son plataformas políticas que alimentan nuevos liderazgos y rompen las jerarquía tradicionales”.<sup>80</sup> Estas manifestaciones en las redes sociales son una muestra de la impotencia y la indignación que muchas sienten ante cualquier tipo de violencia de género y, en especial, de la violencia generalizada proveniente del Estado. Esto se observa en “blogs, medios digitales, *performances*, instalaciones, producciones audiovisuales, consignas en *hashtags* [...] en su acciones conectadas dentro y fuera del entorno digital, que han generado una narración pública y colectiva desde las experiencias de las mujeres”.<sup>81</sup>

ARTICLE 19 considera que el espacio digital es un aliado de la participación en las protestas callejeras, las asambleas y las discusiones públicas. Los ataques contra las mujeres en las redes están claramente orientados a callarlas, sacarlas de esas plataformas y amedrentarlas para que no continúen ocupando los espacios de discusión pública. En este contexto, hemos hecho un llamado, particularmente a Twitter y Facebook, para que 1) se agilicen los reportes de acoso dirigido, intimidación y amenazas que viven las mujeres en el contexto de una protesta social; 2) se apliquen las normas comunitarias

79 De conformidad con la investigación realizada por Angustias Bertomeu Martínez, “sigue abierto el debate sobre qué es ciberfeminismo y el postciberfeminismo [pero] hoy podemos llamar ciberfeminista a quien traslada su activismo como una posición feminista a sus espacios digitales”. Bertomeu, Angustias, “De la tradición al activismo en las redes sociales”, *Tiempo de Paz*, núm. 134, 2019, pp. 77-84.

80 Daniela Cerva, *op.cit.*, p. 185.

81 *Idem*.

en ese sentido; 3) se promuevan acciones para enfrentar la violencia en línea sin menoscabar el ejercicio de otros derechos, y 4) exista mayor transparencia en cuanto al número y las características de los reportes que señalan algún tipo de violencia contra las mujeres.<sup>82</sup>

Como parte de una comunidad o de forma independiente, muchas mujeres ven mayor oportunidad de expresarse en las redes sociales. Agrupaciones como Menstruación Digna<sup>83</sup> han encontrado una forma de divulgar información y hacer conciencia de la menstruación. Antes de la pandemia, Menstruación Digna había salido a las calles con otras mujeres para exigir justicia y alto a la impunidad en la violencia de género, aunque su agenda se enfoca en visibilizar que todas las mujeres somos menstruantes y en el desproporcionado aumento del impuesto a los productos menstruales. Debido a la pandemia, tuvieron que detener sus talleres y campañas, y la incidencia que tenían a nivel legislativo. Por ello, comenzaron a trasladar su trabajo a las redes sociales, usando Twitter y Facebook para difundir su labor y considerando la oportunidad de llegar a otros lugares, aumentar su audiencia y lograr que muchas otras mujeres se identifiquen con el movimiento. A principios de 2020, se creó la campaña “Menstruación Digna”, para mostrar cómo usar copas menstruales e informar sobre el “derecho de hablar desde nuestras cuerpos y de lo que sucede”, dice Melisa Guerra, integrante de la agrupación.

82 ARTICLE 19, “Llamado a las plataformas digitales a agilizar procesos de denuncia tras agresiones a mujeres en el marco de protesta #NoMeCuidanMeViolan”, México, ARTICLE 19, 21 de agosto de 2019, <https://articulo19.org/llamado-a-las-plataformas-digitales-a-agilizar-procesos-de-denuncia-tras-agresiones-a-mujeres-en-el-marco-de-protesta-nomecuidanmeviolan/>

83 Menstruación Digna se integra por mujeres comprometidas en visibilizar la menstruación con el objetivo de eliminar los tabúes y estigmatizaciones en torno a ella. Como parte de su agenda en relación a la menstruación digna, busca incidir en la parte legislativa para exentar de IVA a los productos menstruales y, eventualmente, lograr su gratuidad. Para mayor información, véase Menstruación Digna Mexico, perfil de Facebook, <https://www.facebook.com/Menstruación-Digna-México-104656754633210/>; @digna\_mx, MenstruaciónDignaMéxico, Twitter, [https://twitter.com/digna\\_mx](https://twitter.com/digna_mx)

La propuesta y la postura política de Menstruación Digna es una forma de representatividad del movimiento feminista y de la protesta digital. Al informar y desarrollar un activismo en defensa de los derechos sexuales y reproductivos, incide y utiliza distintos medios para difundir su labor y sus exigencias al Estado.

Tanto Guerra como Anahí Rodríguez, otra integrante de Menstruación Digna, señalan que este tema es un asunto público, para el que no existe una política de Estado que analice ni reconozca este derecho, además de que resulta invisible para un sector marginado como son las mujeres indígenas, quienes difícilmente tienen información y acceso a productos menstruales. Uno de sus objetivos era poner a discusión y sobre la agenda pública la menstruación. Para ello, crearon un perfil en Facebook con la intención de compartir toda la información relacionada con el tema, cuya portada fue ilustrada con una toalla teñida de rojo, a fin de expresar la problemática de imponer un impuesto a los productos menstruales y para promover talleres para mujeres en las redes sociales, pero lo más importante era ponerle voz e imagen a la menstruación. La respuesta inmediata de Facebook fue eliminar el contenido por considerarlo “impactante, sensacionalista, provocador y excesivamente violento”. Comenta Guerra:

Absolutamente absurda. Inmediatamente consulté la RAE<sup>84</sup> para conocer a qué se refería como “sensacionalista” y encontré que este término refería a que estábamos llamando la atención en las sensaciones de las personas y para Facebook era una sensación de incomodidad ver una imagen de una toalla con sangre, pero por otra parte no es posible que sigamos teniendo estas restricciones para hablar de algo que nos pasa cinco días durante treinta años, mes a mes, a más de la mitad de la población.

Para Anahí Rodríguez, los procesos de apelación han sido constantes:

Hemos emitido muchos casos de revisión ante las plataformas y siempre nos dicen lo mismo. Entonces, yo no sé quién está revisando, si hay alguien, alguna persona o ser humano que lo haga y que pueda ver claramente que estamos hablando de menstruación y que no tiene que ser un tema

que deba de esconderse. No sé si la persona que revisa los contenidos comprenda que es un proceso natural que se menstrúe. Cuando mandé la revisión en un primer momento, cuando estábamos promocionando el taller, no lo aprobaron y lo vetaron. Si hay una persona que modere contenidos debe tener mayor capacitación, pero si es un algoritmo, entonces deben de mejorarlo y considerar que la menstruación es algo normal.

Asimismo, explicó a ARTICLE 19 que Menstruación Digna también fue censurada en Twitter, plataforma que suprimió videos de mujeres que explicaban o compartían algún posicionamiento en relación con la menstruación:

Los videos que compartimos en nuestra cuenta de Twitter lo pusieron como “contenido sensible”; entonces, no sé si les molestó que se dijera la palabra “menstruación”. La verdad no entendí qué sucedía y por qué nos habían vetado; entonces, hicimos la llamada, pues no está padre que hagan eso, porque era tan sólo una persona hablando y no tenía nada de malo. Pero sí nos gustaría decir que pusieran una mayor calidad en cuanto a la revisión y que deben tener una perspectiva mucho más amplia de lo que nos pasa.

Melisa Guerra concluye con algunas recomendaciones para las plataformas de redes sociales que limitan y remueven el contenido:

Para nosotras ha sido muy importante poner voz e imagen a la menstruación y, con esto, poner la palabra, el nombre del movimiento lleva la palabra “menstruación” y decidimos que nuestra imagen fuera sin tapujos y directa. Como parte de este “ser público” y de poner en la agenda pública, lo que le diría al Estado mexicano y a las plataformas es que deben escuchar la diversidad. Necesitan incorporar en sus equipos de trabajo y en sus perspectivas, en sus visiones, en su normativa, perspectiva de género, perspectiva de inclusión. Porque muchas veces se ha dicho, y ahora con claridad: es absurdo que la sangre de la menstruación, que se derrama del cuerpo humano sin violencia, es la menos visibilizada, es de la que menos se habla y es la que nos censura. Pero en cualquier anuncio, filme, vas a encontrar muertos y harta sangre, pero nos censuran un dibujo de una toalla manchada con flujo menstrual. Yo creo que es po-

84 Se refiere al *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española (RAE), <http://www.rae.es>

ner en la agenda esto y que la educación no nada más se piense para los otros, sino para toda la sociedad, para todo el Estado, las empresas. Necesitamos educarnos en menstruación, en que es un proceso no nada más fisiológico que le pasa a ciertos cuerpos, sino cómo eso aplica a la sociedad.

El tema de la moderación de contenidos es algo que las plataformas deben de mejorar, abrir su enfoque, su perspectiva y, sobre todo, ser transparentes con las personas usuarias que sufren alguna remoción de contenido. La transparencia da mayor entendimiento de cómo se está moderando, sobre qué tipos de conteni-

do, cuáles son los criterios que se emplean para remover y, sobre todo, si se respeta un debido proceso con sus usuarios/as. Anahí Rodríguez asegura que “no hace falta que el Estado regule las plataformas, son las plataformas quienes deben de adentrarse a los contextos y perspectivas que se manejan por diferentes colectivos”. Lo anterior remite a un enfoque multidiverso y a que estas plataformas deben conocer de la perspectiva de género pero, sobre todo, informarse sobre lo que se publica en las redes, para no censurar desde los prejuicios y estereotipos. Son las propias plataformas las que tienen que cuestionar sus políticas para mejorarlas paulatinamente.

**Tabla 4.2. Normas restrictivas que ARTICLE 19 ha identificado en el ordenamiento jurídico mexicano**

NORMAS RESTRICTIVAS	QUÉ CONTIENE Y POR QUÉ ES PROBLEMÁTICA	EN QUÉ ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁ VIGENTE
Antimemes	Normas penales que criminalizan la falsificación o alteración de documento o similar tecnológico. La redacción del tipo penal es ambigua, puesto que permite que la publicación de contenidos con el original modificado para transmitir una expresión o mensaje se considere un acto penalmente sancionable. Resulta más preocupante que la sanción pueda llegar hasta seis años de prisión, como establece el Código Penal de Guerrero.	Las entidades federativas que lo contemplan son Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Guerrero, Tabasco y Tlaxcala. <sup>85</sup>
Ultrajes	La conducta que se prohíbe es “ultrajar a funcionarios públicos” cuando éstos realizan las funciones que su cargo se les confiere. Esta tipificación es ambigua y aunque no exige que se cometa en el ámbito digital, es probable que pueda ser usada para criminalizar la protesta en línea.	Delito tipificado en 23 entidades de 32 existentes en México <sup>86</sup> . Las entidades federativas que tipifican ultrajes a funcionarios son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Otros delitos que se han utilizado para sancionar la protesta social son: terrorismo y sabotaje, ataques a la paz pública, resistencia de particulares, sedición o similares.

De igual manera, en el ámbito administrativo se han aprobado normas que inhiben la protesta al imponer la obligación de dar aviso o solicitar autorización previa, sin considerar manifestaciones espontáneas, o al restringir los espacios públicos y los horarios para realizar protestas o manifestaciones, además de condicionantes con criterios arbitrarios de licitud y realización pacífica, a juicio de las autoridades. También contribuyen la inadecuada regulación sobre armas y el uso de la fuerza, así como la ambigüedad de las normas que permiten sancionar conductas incómodas para el Estado.<sup>87</sup>

85 ARTICLE 19, “Libertad de expresión en México”, México, ARTICLE 19, 27 de febrero de 2018, <https://mapa.articulo19.org/#/principal/2017/>

86 *Idem.*

87 Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS), *El sexenio de la resistencia: informe sobre la protesta social y la respuesta estatal 2012-2018*, [https://libertadyprotesta.org/wp-content/uploads/2018/12/el\\_sexenio\\_de\\_la\\_resistencia\\_sexenio\\_2012-2018\\_fleps.pdf](https://libertadyprotesta.org/wp-content/uploads/2018/12/el_sexenio_de_la_resistencia_sexenio_2012-2018_fleps.pdf)



capítulo

# 05

**EL**

**DESMANTELAMIENTO  
DE LA PROTECCIÓN DE  
DERECHOS**



# El desmantelamiento de la protección de derechos

En el informe de 2019 *Disonancia: voces en disputa*,<sup>1</sup> ARTICLE 19 describió la narrativa del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y su forma de comunicar, principalmente a través de las denominadas “mañaneras”, como una herramienta de control político, haciendo de su palabra un arma de gobierno y un instrumento que apela a las mayorías, así como a situaciones que han generado un claro rechazo y hartazgo social de dichas mayorías, como la corrupción, la pobreza, la desigualdad, la impunidad o el dispendio del gasto público, entre otras.

Lo anterior constituye un conjunto de serias y graves problemáticas que, en México, la sociedad civil ha analizado, visibilizado, acompañado y combatido. Pero el gobierno federal caracteriza las luchas de sociedad civil como acciones perniciosas y contrarias al interés público. Particularmente, el presidente López Obrador las ha estigmatizado y desprestigiado, polarizando la discusión, en lugar de aportar evidencia o brindar soluciones efectivas. Por el contrario, en un permanente intento de controlar la narrativa y manejar el debate público, la reticencia del Ejecutivo federal a cualquier crítica y su descalificación de la disidencia como “adversaria” constituyen retrocesos democráticos.

Desde su palestra matutina, el presidente ha denostado a periodistas y medios de comunicación, a organizaciones de la sociedad civil y, en general, a quien critica su administración y desempeño. Sin embargo, durante el 2020, sumó a la dinámica de descalificaciones para inhibir la crítica una narrativa en contra de diversas instituciones cuyo mandato principal es la protección y garantía de los derechos humanos.

1 ARTICLE 19, *Disonancia: Voces en disputa*, 26 de mayo de 2020, México, ARTICLE 19, [https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/05/Book-ARTICLE-2020-V04\\_PRENSA\\_V07.pdf](https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/05/Book-ARTICLE-2020-V04_PRENSA_V07.pdf)

Es de notar, como referencia, la negación del panorama que impera en México en materia de violaciones a los derechos humanos en las declaraciones diarias del presidente. Por ejemplo, el 1 de septiembre de 2020, durante la presentación de su II Informe de Gobierno, afirmó que “ya no hay torturas, desapariciones y masacres; se respetan los derechos humanos y se castiga al culpable, sea quien sea”.<sup>2</sup> Esto se aleja totalmente de la realidad cotidiana. Tan sólo la Guardia Nacional, que constituye uno de los principales proyectos del actual gobierno federal, acumuló 209 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, de enero a septiembre de 2020, un incremento notorio respecto a 2019, cuando se registraron 32; a su vez, la Secretaría de Defensa Nacional sumó 237 quejas, lo que la coloca entre las instituciones con mayor número de reclamos por tal motivo.<sup>3</sup> Desde la palestra presidencial matutina, la situación de violaciones generalizadas y graves a los derechos humanos no se reconoce en su magnitud, tal como veremos en el siguiente capítulo. Por el contrario, existe un creciente rechazo y desdén hacia las instituciones que se encargan de proteger y garantizar derechos. Durante 2020, en diversas ocasiones se materializó una narrativa en contra de estas instituciones.

2 Muñoz, Alma E., y Alonso Urrutia, “En seguridad ‘ya no manda la delincuencia organizada’: AMLO”, *La Jornada*, 1 de septiembre de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/01/en-seguridad-ya-no-manda-la-delincuencia-organizada-amlo-2825.html>; “Llaman a AMLO a admitir crisis de derechos humanos para atenderla”, *Forbes*, 8 de septiembre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/noticias-llaman-lopez-obrador-admitir-crisis-derechos-humanos-atenderla/>

3 Ortiz, Alexis, “Guardia Nacional, en top 10 de violación de DH”, *El Universal*, 5 de noviembre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guardia-nacional-en-top-10-de-violacion-de-dh>; “CNDH registra 32 quejas contra Guardia Nacional por presuntas violaciones de derechos”, *Animal Político*, 9 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/cndh-guardia-nacional-quejas-violaciones-derechos/>

En junio, por ejemplo, se planeó el foro “¿Racismo y/o clasismo en México?”, convocado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), al cual fue invitado el *youtuber* Chumel Torres. Como consecuencia, surgieron cientos de críticas, principalmente emitidas en las redes sociales, entre las que destacaron las de Beatriz Gutiérrez Müller.<sup>4</sup> En consecuencia, la Conapred decidió cancelar el foro, situación que aprovechó el presidente López Obrador para cuestionar la existencia del organismo: “Me enteré de que existe, ¿cómo se llama?, Conapred. Es que un día voy a poner aquí cuántos organismos crearon, para todo [...] y fue cuando más robaron”. Previo a ese hecho, en algunas conferencias matutinas, López Obrador afirmó que, en su opinión, fue un exceso la creación de estos órganos y que no representan un beneficio para la población.<sup>5</sup>

Es así que, en un contexto de descalificaciones y creciente polarización, el actual gobierno federal ha emprendido acciones de descrédito, debilitamiento o franco desmantelamiento de instituciones con competencias en materia de derechos humanos, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Además de las descalificaciones y la estigmatización, otra vía para incidir en el debilitamiento de estos organismos es la injerencia en los procesos de designación, ya sea induciendo “renuncias” o colocando a personas cercanas y/o leales en puestos públicos. Esto se refleja en los 50 nombramientos hechos en 2020, poco transparentes, sin participación ciudadana efectiva y con nula rendición de cuentas sobre las motivaciones, lo cual también trastoca la efectiva autonomía de órganos que son fundamentales como controles y contrapesos del poder, necesarios en un sistema democrático y para la protección de los derechos de las personas.

4 Gutiérrez Müller, Beatriz, @BeatrizGMuller, 16 de junio de 2020, ¿A este personaje invitan a un foro sobre discriminación, clasismo y racismo? Sigo esperando una disculpa pública de este individuo, imagen anexa, Twitter, pic.twitter.com/CGAJ07bcga

5 “AMLO considerará desaparecer el Conapred; dice no es necesario para combatir la discriminación”, *Animal Político*, 18 de junio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-considerara-desaprecer-conapred-discriminacion/>

## Atención a víctimas, entre desorden y rezago

En un país como México, donde los delitos y las violaciones a los derechos humanos forman parte de la cotidianidad, la impunidad llegó al 92.4% en 2019<sup>6</sup> (véase capítulo 6), la CEAV tiene el elevado y trascendente objetivo de “garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia”.<sup>7</sup> No obstante, en los últimos años, ha atravesado una fuerte crisis institucional, económica, de legitimidad y de confianza. En sólo dos años, 2019 y 2020, se dieron sendas renuncias de quienes encabezaban ese órgano: Jaime Rochín del Rincón y Mara Gómez Pérez, respectivamente. Ambas personas asumieron posturas claras y críticas respecto a la CEAV.

Rochín del Rincón, en su carta de renuncia, manifestó:

Se requiere reforzar los mecanismos institucionales que las atienden; no diezmarlos, obligando a racionar el modesto apoyo que hoy reciben. Se necesita fortalecer al equipo de personas asesoras jurídicas preparadas y bien pagadas, en lugar de debilitarlo con medidas administrativas que devienen en la reducción de calidad de la atención de los casos y, por ende, en el agravamiento del complicado camino de las víctimas hacia la justicia.<sup>8</sup>

6 En 2019, la tasa media nacional de impunidad fue de 92.4%. Esto significa que en al menos 92% de los casos, el sistema NO logró ofrecer una respuesta satisfactoria a los casos que fueron conocidos por las autoridades. “Hallazgos 2019”, *México Evalúa*, 22 de octubre de 2020, <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2019/>

7 Ley General de Víctimas, 2020.

8 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, CEAV, “Comunicado de prensa: Presenta renuncia comisionado ejecutivo de atención a víctimas”, Gobierno de México, 7 de junio de 2019. <https://www.gob.mx/ceav/documentos/comunicado-de-prensa-presenta-renuncia-comisionado-ejecutivo-de-atencion-a-victimas>



Policías de la SSC de la Ciudad de México bloquean el acceso a las oficinas de la CEAV frente a la protesta de víctimas. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Por su parte, Gómez Pérez, quien fue nombrada en diciembre de 2019 para un periodo de cinco años, formalizó su renuncia ante el Senado en junio de 2020, es decir, sólo se mantuvo medio año en el cargo. El texto de su renuncia señala:

No se puede transformar una institución y atender eficazmente las responsabilidades que le competen si no cuenta con el apoyo necesario, tanto económico como institucional. [También menciona que] se pretendió convertir la reparación integral en sinónimo de dinero, repartido de forma discrecional, sin transparencia ni rendición de cuentas. No sorprende que en estas condiciones, también se haya querido hacer de la CEAV, patrimonio y botín de intereses políticos.<sup>9</sup>

9 “No se puede transformar una institución sin apoyo”: Mara Gómez renuncia como titular de la CEAV”, *Animal Político*, 24 de junio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/06/mara-gomez-renuncia-ceav-sin-apoyo/>

Días antes de la renuncia de Gómez, el organismo emitió un comunicado de prensa titulado “Decreto de austeridad paralizará funcionamiento de la CEAV”, con motivo de las medidas de austeridad gubernamental decretadas por el presidente en abril de 2020.<sup>10</sup> En el comunicado se plantearon diversos ejemplos del impacto negativo que dichas medidas tendrían en la atención a víctimas. El diagnóstico realizado fue contundente:

En comparación con cualquier otra dependencia u órgano del gobierno federal, la CEAV resentirá un impacto mayúsculo en su funcionamiento. La CEAV no es propietaria de ningún inmueble en los que opera, la mayoría de los servicios son subcontratados, gran parte del personal fue contratado

10 Decreto por el que se Establecen las Medidas de Austeridad que Deberán Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Bajo los Criterios que en el Mismo Se Indican, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2020, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020)

—desde el origen de la institución— de manera irregular, con plazas eventuales y de *outsourcing*. Además, heredados por administraciones anteriores, la CEAV enfrenta 453 juicios de amparo en su contra y 46 juicios laborales por montos millonarios.

Aunque la CEAV argumentó que se encuentra en el supuesto de excepción señalado en el numeral 38 del decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinó la reducción del 75% del gasto corriente de la Comisión Ejecutiva, el cual asciende a 139.4 millones de pesos, sin considerar que esta institución tiene la obligación de garantizar, promover y proteger los derechos humanos de las personas víctimas de violaciones a derechos humanos, así como de delitos como desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, detención arbitraria, feminicidio y trata, entre otros.<sup>11</sup>

Esto, consecuentemente, ocasiona una alarmante desatención y rezago de los casos de víctimas, quienes son el eje central y razón esencial de existencia de la CEAV, además de un agravamiento de su situación, ya de por sí difícil emocional, mental, física y psicológicamente, por no mencionar la doble victimización que sufren. Ante un Estado que incumple con sus obligaciones de atención, asistencia y reparación integral de los daños, las víctimas han tomado otras medidas e, incluso, algunas personas establecieron plantones permanentes en la CEAV,<sup>12</sup> como parte de diversas protestas, plantones o tomas simbólicas de instalaciones.<sup>13</sup>

- 11 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, CEAV, “Decreto de austeridad paralizará funcionamiento de la CEAV”, Gobierno de México, 2 de junio de 2020, <https://www.gob.mx/ceav/prensa/decreto-de-austeridad-paralizara-funcionamiento-de-la-ceav>
- 12 Arteta, Itxaro, “La otra toma de víctimas: cumple siete meses de plantón en lobby de la CEAV”, *Animal Político*, 17 de septiembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/09/otra-toma-victimas-7-meses-planton-lobby-ceav/>
- 13 Camacho Servín, Fernando, “Familiares de desaparecidos ‘toman’ sede de la CEAV”, *La Jornada*, 1 de diciembre de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/12/01/familiares-de-desaparecidos-toman-sede-de-la-ceav-9574.html>; “Clausura simbólica en las instalaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)”, *Idheas*, 9 de enero de 2019, <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/noticias-idheas/organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-colectivos-de-familiares-realizan-acto-de-clausura-simbolica-en-las-instalaciones-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas-ceav/>

De este modo, entre multas, juicios, protestas, corte de recursos, rezago y falta de atención, la CEAV incumple con su mandato principal. De hecho, el organismo ni siquiera ha contado con un titular desde junio de 2020 y hasta el cierre de este informe, en febrero de 2021, sólo tiene un encargado de despacho. Asimismo, el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), en el que concurren distintos actores institucionales, como los poderes Legislativo y Judicial y la CNDH, ha quedado en el papel. Ni siquiera existen informes públicos, desde 2014, sobre cómo ha operado, si ha sido efectiva y articuladamente o si realmente lo ha hecho.<sup>14</sup> “Sin responsabilidad institucional, no va a haber articulación, y la idea de un sistema nacional de víctimas es para que haya una vinculación de todas las instancias responsables”, expresó en su momento Esmeralda Arosemena de Troitiño, una de los siete integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como parte del análisis sobre el funcionamiento del SNAV en México.<sup>15</sup>

Por si todo lo anterior no fuera suficiente, la CEAV y sus obligaciones hacia las víctimas se verán afectadas por la determinación del Ejecutivo y Legislativo federales de desaparecer múltiples fideicomisos, entre ellos, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), cuyos recursos atienden a operar todas aquellas medidas de asistencia y reparación de daño.<sup>16</sup> La situación es tan crítica que Andrés Vázquez, el encargado de despacho de la CEAV, admitió en una entrevista que “[s]í está en peligro la comisión. Dependerá mucho de cómo se desarrollen los hechos”, porque la situación “es un desastre” y “la perspectiva es seguir sobreviviendo”.<sup>17</sup>

- 14 Ángel, Arturo, “Incompleto, sin sesionar ni operar: el Sistema para Víctimas en México a seis años de su creación”, *Animal Político*, 20 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/sistema-victimas-sin-operar-incompleto/>
- 15 Pérez, Maritza, “Sin coordinación, sistema nacional de víctimas: CIDH”, *El Economista*, 11 de noviembre de 2019, <https://www.economista.com.mx/politica/Sin-coordinacion-sistema-nacional-de-victimas-CIDH-20191111-0086.html>
- 16 ARTICLE 19, “La eliminación de los fideicomisos pone en riesgo la vida de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y víctimas”, México, ARTICLE 19, 21 de octubre de 2020, <https://articulo19.org/la-eliminacion-de-los-fideicomisos-pone-en-riesgo-la-vida-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-periodistas-y-victimas/>
- 17 Ramírez, Peniley, “Un desastre llamado Comisión de Víctimas”, *El Universal*, 9 de octubre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/peniley-ramirez/un-desastre-llamado-comision-de-victimas>



La

# CEAV

sin recursos para las víctimas.

En 2020, la SHCP redujo en 73% su gasto corriente sin considerar que tiene la obligación de atender a víctimas de violaciones a derechos humanos.

También se redujo un 80% el monto para las reparaciones y compensaciones. En 2019 se entregaron más de 440 MDP a 715 víctimas, mientras que en 2020 fueron menos 75 MDP para 213 víctimas.

Fuente: CEAV



Desde junio de 2020, la CEAV no cuenta con un/a titular. Hasta febrero de 2021 sólo tiene encargado de despacho.

Fuente: CEAV

Es importante destacar que aun antes de la decisión legislativa de desaparecer el FAARI, durante 2020 se desplomaron en 80% las reparaciones a víctimas. “Datos oficiales obtenidos por *Animal Político* vía transparencia revelan que mientras en 2019 se entregaron más de 440 millones de pesos a 715 víctimas por conceptos de reparación y compensación, para 2020 dicha cifra se desplomó a menos de 75 millones de pesos para 213 víctimas”.<sup>18</sup>

La falta de reparaciones —a pesar de cumplir con los lineamientos establecidos en la Ley General de Víctimas—, de apoyos, y de atención médica, psicosocial y legal, convierten a la CEAV en un cascarón vacío utilizado para simular, pero que en los hechos revictimiza y traiciona la lucha de miles de personas perjudicadas en el país que durante años impulsaron la creación e implementación de esta ley y de su institución.

Jesús Humberto González Deleija es reportero de *El Mañana* y *La Tarde*, en Reynosa, Tamaulipas. Tiene algunos años cubriendo la nota policiaca y reportando desde las calles sobre la situación de inseguridad en la región. Ha sido víctima de diversas agresiones, documentadas por ARTICLE 19, tales como amenazas, intimidación, allanamiento, bloqueo informativo y privación ilegal de la libertad. Sus gestiones ante las autoridades se han traducido en una revictimización. Acerca de la CEAV y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra de la Libertad de Expresión (FEADLE), dice:

En lo que respecta a la CEAV está peor que el Mecanismo [de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas]. No tenemos claridad de cómo nos van a dar los apoyos que tenemos como víctimas para subsistir.

Cuando cambió el gobierno, tardaron hasta tres meses para actualizar y pagarnos; entonces, hay un desfase en los recursos. Para ir a la CDMX y ver mi asunto, yo tuve que pagar mis gastos y me los reembolsaron tres meses después, pero no es dinero que nos sobre.

La FEADLE es un gran objeto de ornamento de la Fiscalía [General de la República], el trato es pésimo, no hay avances, poco falta para que yo tenga que hacer mi propia investigación. No tienen nada en la carpeta de investigación y la poca información que hay, yo se las di.

<sup>18</sup> Ángel, Arturo, “CEAV se desploma: caen más de 80% las reparaciones a víctimas; funcionarios laboran sin contrato”, *Animal Político*, 9 de febrero 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/02/ceav-caen-reparaciones-victimas-funcionarios-contrato/>

## La austeridad como regresión democrática y restricción de derechos

Es innegable la importancia de hacer frente y terminar con dispendios económicos, elevados salarios y privilegios de personas servidoras públicas, así como lujos de las y los gobernantes en un país donde, tan sólo en 2018, 61.1 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, es decir, 48.8% de la población total.<sup>19</sup> Sin embargo, las políticas de austeridad no deben traducirse en restricciones de derechos.

Tal como se reseñó, la reducción de presupuesto para la CEAV impacta directamente en una de las problemáticas fundamentales que existen actualmente en el país y que significa una enorme deuda del Estado: la atención a víctimas. Pero en lugar de reforzar y tener como prioridad esta materia, durante 2020, el gobierno federal mermó y debilitó aún más a ciertas instituciones.

La narrativa principal del gobierno federal, y en particular del presidente López Obrador, persiste en el discurso del combate a la corrupción, pero poco espacio ocupa la situación generalizada de violaciones a los derechos humanos que impera en México. El presidente contrapone y genera falsos debates entre corrupción y derechos humanos, cuando ambos temas se encuentran relacionados. La primera impacta negativamente en los segundos, pero el combate a la corrupción no puede constituir un mecanismo que restrinja los derechos humanos, así como las estrategias de seguridad tampoco deben diseñarse violando garantías individuales, con la justificación de que es en aras del “orden público”.

Como parte de su proyecto de austeridad, el 7 de enero de 2021, el presidente López Obrador informó en su conferencia matutina que prepara una reforma administrativa para que las tareas del INAI y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) pasen a manos de secretarías y dependencias del gobierno federal. Esto implicaría la eliminación de ambos organismos, con la consecuente pérdida de autonomía en la gestión de sus asuntos. Entre las opciones que está considerando el gobierno federal, señaló que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) podría asumir las funciones del IFT, mientras que la Secretaría de la Función Pública (SFP), la

Auditoría Superior de la Federación (ASF) o, incluso, la Fiscalía Anticorrupción harían lo propio con las del INAI.

El presidente argumentó, entre otras cosas, que dichos organismos “no son imprescindibles” y que “consumen miles de millones de pesos que podrían ser destinados a la salud, a la educación, al bienestar del pueblo”,<sup>20</sup> lo cual quedó en entredicho desde el momento en que agregó que no se afectaría a las y los trabajadores de los organismos que pretende desaparecer, pues pasarían a formar parte de la estructura centralizada de la administración pública. Estas imprecisiones y contradicciones evidencian que el objetivo real es eliminar contrapesos institucionales, resultado de décadas de luchas ciudadanas, y concentrar todo el poder.

Históricamente, los organismos constitucionales autónomos cumplen una función de equilibrio frente a las arbitrariedades de las autoridades. Su creación rompe con el esquema tradicional de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y representan conquistas sociales, resultado de luchas democráticas. Así ha sucedido con la CNDH y el Instituto Nacional Electoral (INE), por ejemplo, cuya autonomía debe ser garantizada en aras contar con un mecanismo de escrutinio y control de los otros poderes en materia electoral y de derechos humanos, lo cual sí los hace imprescindibles para la democracia.

Desaparecer organismos autónomos es una falsa solución para atender los problemas de la corrupción y el gasto público. Por supuesto, esto no quiere decir que no deban analizarse, revisarse y realizarse los ajustes necesarios para mejorar su funcionamiento, son instituciones perfectibles, así como las gubernamentales, sin embargo, su desaparición llevaría nuevamente a un sistema antidemocrático opaco, con una lógica de “más poder, menos sociedad”.

Lo anterior contrasta con el aumento de la militarización en México. Por una parte, el gobierno federal pretende desaparecer organismos autónomos y, por la otra, refuerza cada vez más el ámbito castrense (véase el capítulo 6). Un ejemplo claro de ello es que mientras se

19 “Medición de la pobreza 2008 – 2018”, *Coneval*, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

20 “López Obrador insistió en la desaparición del INAI: ‘Estos organismos no son imprescindibles’”, *Infobae*, 11 de enero de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/11/amlo-insistio-en-la-desaparicion-del-inai-estos-organismos-no-son-imprescindibles/>



**El**

7 de enero de 2021, AMLO informó que prepara una reforma administrativa para eliminar al INAI y al IFT. Las tareas de los organismos autónomos pasarían a secretarías y dependencias del gobierno federal.

Fuente: Presidencia de la República

desaparecieron múltiples fideicomisos civiles en 2020 de cultura, arte, ciencia, etcétera, los fideicomisos militares no sólo se mantuvieron, sino que disfrutaron de ingentes incrementos en sus recursos. Éstos aumentaron de 2500 millones de pesos, en 2019, a 31 000 millones, en 2020, es decir, más de 1000%.<sup>21</sup> Asimismo, el presupuesto de la Sedena para 2021 asciende a 112 557 millones de pesos, el más alto en su historia, lo cual, además, resulta proporcional al aumento de facultades y presencia del Ejército en la vida pública del país. Con esto, la estrategia gubernamental se traduce en más poder militar, menos instituciones civiles.

## La impunidad institucionalizada

Otra institución que le ha fallado a las víctimas y continúa sin combatir efectivamente la casi total impunidad que existe en México es la Fiscalía General de la República (FGR). Fuertes expectativas se depositaron en ella, al transformarse y dejar atrás a la entonces Procuraduría General de la República (PGR), para que contara con autonomía, cambiara el enfoque de su trabajo a partir de una persecución estratégica de los delitos, brindara una mejor atención a las víctimas del crimen y combatiera efectivamente la impunidad. Sin embargo, no se han visto cambios sustantivos que apunten a esos objetivos.

La ausencia de transformaciones significativas quedó claramente ejemplificada con la designación del primer fiscal general, en enero de 2019. Cuando el Senado de la República seleccionó a Alejandro Gertz Manero comenzaron las inconsistencias, ya que en ese momento este funcionario encabezaba la PGR y su designación se tradujo en un pase automático, operado mediante un proceso acelerado y opaco. Esto generó interrogantes sobre su proximidad con el presidente López Obrador y despertó enormes dudas legítimas acerca de su real autonomía frente al Ejecutivo.<sup>22</sup>

21 Reina, Elena, “López Obrador aumenta el poder del Ejército con un incremento histórico de fondos en cuatro fideicomisos”, *El País*, 14 de octubre de 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-10-14/lopez-obrador-aumenta-el-poder-del-ejercito-con-un-incremento-historico-de-fondos.html>

22 ARTICLE 19, “Proceso de designación del primer fiscal general de México fue una simulación”, México, ARTICLE 19, 18 de enero de 2019, <https://articulo19.org/proceso-de-designacion-del-primer-fiscal-general-de-mexico-fue-una-simulacion/>

En los últimos dos años, la FGR también ha mostrado un alejamiento de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual se manifiesta en su resistencia a reunirse con ellas como demostración de su nulo interés de trabajar en conjunto.<sup>23</sup>

Tampoco existe una efectiva y permanente rendición de cuentas ante la sociedad. La FGR arrastra incumplimientos y pendientes de gran importancia de medidas que dispone su propia Ley Orgánica, como: 1) la elaboración del Plan de Persecución Penal, con participación de la sociedad civil; 2) la integración del Consejo Ciudadano, el cual debe dar su opinión sobre el desempeño de la Fiscalía y emitir recomendaciones que, aunque no sean obligatorias para el fiscal, sí deben ser respondidas; 3) el nombramiento transparente y reglamentado de las y los fiscales especializados en materia de anticorrupción y derechos humanos.

Un ejemplo es el caso de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, cuya titular, Sara Irene Herrerías Guerra, fue formalmente designada por el fiscal Gertz Manero el 16 de julio de 2019.<sup>24</sup> Dicho nombramiento fue cuestionado por víctimas y organizaciones de la sociedad civil debido a la falta de participación ciudadana,<sup>25</sup> en contravención a lo que establece la Ley

23 Un ejemplo de ello es la solicitud que realizó el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MovNDMx) el 15 de julio de 2019 al fiscal general Alejandro Gertz Manero para tener una reunión “con carácter de urgente” y conversar sobre tres temas de especial preocupación e interés en la búsqueda de justicia para sus familiares desaparecidos: 1) el nombramiento de la persona que ocupará el cargo de titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, 2) el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y 3) el Mecanismo Internacional contra la Impunidad. Dicha reunión no se realizó. “Carta pública: Solicitud de reunión urgente con el doctor Alejandro Gertz Manero FG”, *Cencos*, 15 de julio de 2019, <http://cencos.com.mx/2019/07/carta-publica-solicitud-de-reunion-urgente-con-el-doctor-alejandro-gertz-manero-fg/>

24 Gertz Manero, Alejandro, oficio dirigido a Sara Irene Herrerías Guerra, Fiscalía General de la República, 16 de julio de 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/493074/Nombramiento\\_de\\_la\\_FEMDH.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/493074/Nombramiento_de_la_FEMDH.pdf)

25 Martínez, César, “Critican proceso para elegir fiscal de DH”, *Mural*, 8 de agosto de 2019, [https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/critican-proceso-para-elegir-fiscal-de-dh/ar1741564?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-](https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/critican-proceso-para-elegir-fiscal-de-dh/ar1741564?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-)



Mientras el gobierno federal promovió la extinción de 109 fideicomisos para la ciencia, la cultura y la protección de víctimas, aumentó los recursos para la Sedena más que nunca.

En 2021, cuenta con un presupuesto más de 1000% mayor que en 2020.

Esto contrasta con las quejas a esta institución por presuntas violaciones a derechos humanos ese año, con 237.

Fuente: SHCP y CNDH

Orgánica de la FGR,<sup>26</sup> y por haberse rebasado el plazo para la designación.<sup>27</sup> Incluso, se promovió un juicio de amparo de la organización Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C., en contra del nombramiento.<sup>28</sup>

La impunidad en México también es una epidemia. El 6 de octubre de 2020, un grupo de organizaciones y personas de la sociedad civil del país, junto con otras organizaciones internacionales, anunciaron la creación del Colectivo Contra la Impunidad,<sup>29</sup> el cual analiza y estudia cómo enfrenta el país la crisis de impunidad generalizada. La campaña “Impunidad” consiste en identificar las acciones y omisiones de las fiscalías como responsables de la perpetuación de la impunidad.

Este colectivo realizó un primer diagnóstico en su reporte *Fiscalómetro*. ¿Cómo enfrenta nuestro país su *impunidad*?<sup>30</sup> a partir de datos de la propia FGR. Por ejemplo, en materia de tortura, la Fiscalía informó haber iniciado 13 560 investigaciones penales por este de-

lito entre 2006 y 2019. Sin embargo, de esos procesos, sólo fueron consignadas 30 averiguaciones previas,<sup>31</sup> es decir, el 0.22%.

Durante el mismo periodo, únicamente se dictaron 27 sentencias por tortura a nivel federal, de las cuales 18 fueron condenatorias y 9 absolutorias. En materia de desaparición, el Colectivo también da cuenta de los registros más actuales de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada. De acuerdo con ellos, entre 2006 y 2019, se recibieron sólo 188 denuncias por desaparición forzada y 368 denuncias por desaparición por particulares, que abarcan a 2072 víctimas, de las cuales 1767 son hombres (85%) y 305, mujeres (15%). Del total de estas indagatorias, sólo seis han sido consignadas o judicializadas. A su vez, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) dictó sólo 27 sentencias respecto de esta grave violación de los derechos humanos, de las cuales únicamente 13, es decir, menos de la mitad, son condenatorias.<sup>32</sup>

En materia de libertad de expresión, la FEADLE forma parte de la misma deuda de justicia y del avance de la “impunidad”. En 2020, la tasa de impunidad en delitos contra la libre expresión se ubicó en 98.73%.<sup>33</sup> Los casos en los que se llega a obtener una sentencia condenatoria se limitan a los autores materiales, sin ir más allá respecto a autores mediatos o intelectuales, lo cual genera un vacío en el acceso a la justicia y el combate a la impunidad.

En febrero de 2021, al momento de cierre del presente informe, el gobernador de Puebla, Mario Marín Torres, imputado por el delito de tortura cometido en agravio de Lydia Cacho hace 15 años, había sido detenido. No debemos dejar de destacar este hecho, pues la coordinación establecida entre autoridades de investigación, víctimas y sus representantes puede empujar de manera importante otros casos y conseguir logros históricos como éste. Sin embargo, falta un largo (y tortuoso) camino por recorrer para revertir las serias deficien-

26 “Participación ciudadana. Cualquier ciudadana y ciudadano podrá participar en el proceso de designación, de los fiscales especializados, aportando información fidedigna relevante sobre los aspirantes; así como su apoyo u objeción contra candidaturas específicas, asistiendo y proponiendo preguntas durante las comparecencias, dichas participaciones no conllevan carácter vinculante”. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 2020, art. 25.

27 “La persona titular de la Fiscalía General de la República contará con un plazo máximo de 180 días para nombrar a las personas titulares de las Fiscalías Especializadas en los términos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en esta ley según sea el caso, verificando el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para su designación marcados en ambas disposiciones normativas”. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 2020, art. 18 Transitorio.

28 “Juez admite a trámite amparo contra nombramiento de fiscal de derechos humanos de la FGR”, *El Universal*, 28 agosto de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/juez-admite-tramite-amparo-contra-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-de-la-fgr>

29 Colectivo contra la Impunidad, *Inicio*, página de Facebook, 6 de octubre de 2020, <https://www.facebook.com/ColectivoContraLaImpunidad/>; Colectivo vs la impunidad, @SinImpunidad, cuenta de Twitter, 6 de octubre de 2020, <https://twitter.com/sinimpunidad?lang=es>

30 Colectivo vs la Impunidad, *Fiscalómetro*. ¿Cómo enfrenta nuestro país su impunidad?, 6 de octubre de 2020, <http://www.dplf.org/sites/default/files/fiscalometro.pdf>

31 El reporte del Colectivo contra la Impunidad sólo se refiere a averiguaciones, no hace mención de carpetas.

32 Colectivo vs la Impunidad, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

33 Informe Estadístico de la Fiscalía General de la República, actualizado al mes de diciembre de 2020. La FEADLE reporta un total de 1337 averiguaciones iniciadas desde que fue creada, de las cuáles sólo 21 tienen sentencia. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605381/ESTADISTICAS\\_Dic\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605381/ESTADISTICAS_Dic_2020.pdf)



a "impunidad" que mantiene la FGR:

*Tortura:* 99.78% de las averiguaciones previas aún no son consignadas o judicializadas.

*Desaparición:* 98.93% de las denuncias recibidas aún no son consignadas o judicializadas.

*Crímenes contra periodistas:* 98.73% de las averiguaciones previas aún no tienen sentencia.

Fuente: FGR

cias estructurales relacionadas con inercias, malas prácticas y diseños institucionales anquilosados.

La FEADLE tampoco es clara sobre cómo ejerce sus facultades de atracción de casos a partir de criterios objetivos. Dos ejemplos evidentes de esta discrecionalidad al momento de determinar la atracción o no de un caso corresponden a los de los periodistas Moisés Sánchez y Miguel Ángel Villarino, que han sido atraídos por la FEADLE no por iniciativa propia, sino obligada mediante mandato judicial. Un tribunal federal otorgó un amparo<sup>34</sup> a la familia de Moisés Sánchez, el 22 de septiembre de 2016, que ordenaba la atracción. En el caso del periodista Villarino, también un juzgado federal le otorgó un amparo en el mismo sentido, en 2019<sup>35</sup>. Es importante mencionar los perjuicios y el mayor desgaste que esto representa para las víctimas, quienes deben litigar para que se garanticen sus derechos humanos.

A la falta de atracción de casos, se suman las omisiones en la integración de las averiguaciones previas o carpetas de investigación, tales como la ausencia de análisis de contexto, carencia de teoría del caso, nula coordinación con otras corporaciones policiales para lograr detenciones o realizar investigaciones específicas, falta de integridad en el análisis de los hechos ilícitos, ausencia total de perspectiva de criminalidad compleja en las investigaciones que les atañen, entre otras.<sup>36</sup>

34 ARTICLE 19, “No más evasiones: asesinato de Moisés Sánchez se investigará en relación con su labor periodística”, México, ARTICLE 19, 25 de septiembre 2016, <https://articulo19.org/no-mas-evasiones-asesinato-de-mois-es-sanchez-se-investigara-con-relacion-a-su-labor-periodistica/>

35 “Propuesta cívica. Importante precedente jurídico respecto a la facultad de atracción conferida a la FEADLE”, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, 25 de julio de 2019, <https://redtdt.org.mx/propuesta-civica-importante-precedente-juridico-respecto-a-la-facultad-de-atraccion-conferida-a-la-feadle/>

36 El caso de Moisés Sánchez (periodista asesinado en Veracruz, en 2015) ejemplifica esta situación. ARTICLE 19 ha documentado, a través de la representación que lleva, serias omisiones en el expediente por parte de la FEADLE, tales como la falta de un análisis de contexto, carencia de un análisis de macrocriminalidad, nula coordinación con autoridades de Veracruz para ejecutar la orden de aprehensión contra uno de los probables autores intelectuales, ausencia de objetivos claros, lo que incluso motivó que la propia Visitaduría Ministerial de la entonces PGR conminara al agente del Ministerio Público a establecer objetivos y no sólo aumentar el volumen del expediente sin resultados sustantivos

Finalmente, encontramos que en la FEADLE se reproduce el patrón de desproporcionada restricción de los derechos humanos de las víctimas, como la suspensión de actos de investigación en detrimento de su búsqueda de justicia o la falta de agotamiento de líneas de investigación que producen indagatorias incompletas, así como negarles copias de los expedientes. Así, queda claro que la FEADLE participa de las deficiencias que impregnan la actuación de la FGR, a la que pertenece.

El 19 de septiembre de 2018, la FEADLE emitió un acuerdo para negar la expedición de copias de la averiguación previa en el caso de Moisés Sánchez, periodista asesinado en Veracruz, solicitud que realizó ARTICLE 19 como representante de la familia. Ante ello, ARTICLE 19 promovió un juicio de amparo, el cual fue resuelto finalmente a través de una sentencia emitida el 4 de septiembre de 2020, es decir, casi dos años de lucha jurídica, durante la cual la FEADLE ya había retrasado la entrega al impugnar un primer amparo obtenido en 2019. Todo esto fue necesario sólo para que la familia de Sánchez obtuviera las copias de su propio expediente, las cuales fueron entregadas físicamente hasta el 16 de diciembre de 2020, debido a su gran volumen. No sobra decir que durante este periodo la investigación presentó nulos avances, pese a que desde septiembre de 2018 se formuló y acordó un plan de investigación que, en los hechos, nunca fue implementado.

En términos generales, aún no se ha encontrado la voluntad política ni las capacidades técnicas para aplicar la cura contra la “impunidad”, a pesar de contarse con las herramientas legales y materiales para hacerlo.

Por si lo anterior no fuera suficiente, a este contexto de debilitamiento y desmantelamiento de instituciones, recientemente se sumó la iniciativa presentada por el senador Ricardo Monreal, el 6 de octubre de 2020, para reformar la Ley Orgánica de la FGR y eliminar su obligación de participar con voz y voto en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como la de formar parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Ante ello, víctimas, periodistas, personas defensoras y organizaciones de la sociedad civil volvieron a levantar

la voz y exigieron ser escuchadas.<sup>37</sup> El propio subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (Segob), Alejandro Encinas Rodríguez, señaló que “la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR) implica un retroceso en la administración de justicia, así como a la colaboración interinstitucional propia de un Estado de derecho al afectar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición”.<sup>38</sup>

Cabe recordar que la actual Ley Orgánica de la FGR fue construida con la participación de la sociedad civil, constituyendo una importante oportunidad para una efectiva transición y cambio estructural de la entonces PGR, con todas sus fallas históricas, a un órgano autónomo y con visión estratégica para la persecución de delitos. Sin embargo, no hubo voluntad para aplicarla efectivamente, sino que, por el contrario, el fiscal Gertz Manero se ha esforzado en introducir cambios que hacen retroceder lo logrado, en vez de implementar y avanzar en el marco normativo vigente, el cual ha incumplido y pasado por alto.

Otro caso que ha cuestionado el desempeño de la institución ha sido el del general Salvador Cienfuegos, exsecretario de la Defensa Nacional (2012-2018), quien fuera detenido en octubre de 2020, en Estados Unidos, acusado de narcotráfico y lavado de dinero. Después de ser extraditado a México, el 14 de enero de 2021 se dio a conocer que la FGR determinó no ejercer acción penal en su contra por falta de elementos probatorios para seguirle proceso.

Esto dio lugar a varias situaciones que continúan desnudando a la Fiscalía y a su titular: 1) se evidenció la falta de tolerancia a la crítica y escrutinio social de Gertz Manero, al asegurar en una entrevista con *Aristegui No-*

*ticias*: “el chiste es darme en la madre”;<sup>39</sup> 2) se sigue colocando en tela de juicio la verdadera autonomía de la FGR frente al Poder Ejecutivo, en tanto que ha sido el presidente de la República quien ha sentado las pautas de actuación del caso;<sup>40</sup> 3) se refuerza el mensaje de que existe un pacto de impunidad con los militares, respecto a procesarlos y sancionarlos por delitos y violaciones a los derechos humanos, lo cual va aparejado a una falta de control de los civiles sobre las fuerzas armadas en México; 4) se evidencia una falta de conocimiento y entendimiento del sistema de justicia penal acusatorio del fiscal e, incluso, él mismo ha pretendido combatir ese sistema.<sup>41</sup> Afirmar que la Fiscalía espera pruebas, en lugar de recabarlas, o que las investigaciones se inician a partir de una querrela o denuncia, y no de oficio, evidencia falta de capacidades y voluntad.

Se ha perdido tiempo, y la oportunidad histórica, para que México transitara de una procuraduría y un sistema inquisitivo, opaco y fallido, a una nueva fiscalía autónoma y con estrategias, que comenzara a abatir la impunidad, sin embargo, la FGR no ha remontado las malas prácticas y la incapacidad de investigar.

## Protección a periodistas: acciones dislocadas y contradictorias

En el año 2019, a solicitud de la Segob, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) realizó un diagnóstico del funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Como resultado, se identificaron fortalezas, así como áreas de oportunidad para garantizar la vida, la libertad, la inte-

37 Colectivo vs la impunidad, @SinImpunidad, 9 de diciembre de 2020, *Carta abierta. Senadores y senadoras: Basta de tanta farsa, dejen de hacerle daño al país. La sociedad civil nos esforzamos*, imágenes adjuntas, Twitter, <https://twitter.com/SinImpunidad/status/1336738165923729409/photo/1>

38 “Necesario abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de justicia”, comunicado 107/2020, *Alejandro Encinas*, 9 de diciembre de 2020, <http://www.alejandroeencinas.mx/home/necesario-abrir-un-debate-publico-sobre-una-reforma-integral-en-materia-de-justicia/>

39 “¿El chiste es darme en la madre? No me voy a dejar: fiscal Gertz al responder sobre caso Cienfuegos”, *Aristegui Noticias*, 19 de enero de 2021, <https://aristeguinoticias.com/1901/mexico/el-chiste-es-darme-en-la-madre-fiscal-gertz-al-responder-sobre-caso-cienfuegos/>

40 ARTICLE 19, “Caso Cienfuegos: La última prueba de que México necesita un nuevo fiscal, no una nueva ley”, México, ARTICLE 19, 17 de enero de 2021, <https://articulo19.org/caso-cienfuegos-la-ultima-prueba-de-que-mexico-necesita-un-nuevo-fiscal-no-una-nueva-ley/>

41 “El sistema de justicia penal acusatorio no sirve, Gertz Manero defiende su propuesta”, *Foro Jurídico*, 30 de enero de 2020, <https://forojuridico.mx/el-sistema-de-justicia-penal-acusatorio-no-sirve-gertz-manero-defiende-su-propuesta/>

Figura 5.1 Solicitudes de incorporación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012-2020)

PERIODISTAS 558 SOLICITUDES

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS 452 SOLICITUDES

Fuente: Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

gridad y la seguridad de estos sectores durante el ejercicio de sus labores. Derivado de este diagnóstico, también se emitieron 104 recomendaciones, que fueron aprobadas por la Junta de Gobierno, máxima instancia del Mecanismo. Por ello, se acordó trabajar en un plan de implementación, con indicadores, para dar cabal cumplimiento a dichas recomendaciones.

Hasta ahí, parecía haber voluntad política y recursos para generar condiciones más seguras a fin de que personas defensoras y periodistas pudieran realizar su labor. Sin embargo, los indicios de un cambio positivo se cayeron en 2020.

Todavía a inicios del año, la Coordinación Ejecutiva Nacional reportó progresos en la elaboración de un tablero de indicadores para medir el desahogo de las recomendaciones de la ACNUDH, pero después no proporcionaron información clara respecto a la implementación de las acciones encaminadas a su cumplimiento ni sus avances.

Al contrario de las recomendaciones para mejorar el Mecanismo, éste se ha visto rebasado por el número de personas incorporadas. Desde su creación hasta su último informe estadístico, publicado en junio de 2020, el Mecanismo beneficia a 1621 personas, de las cuales 1262 actualmente reciben protección.<sup>42</sup> La cantidad de solicitantes, sumada a las personas ya incorporadas que dependen del Mecanismo, debido a que el riesgo persiste y a la ausencia de una política de Estado que atienda las causas estructurales del mismo, mantienen a la institución al borde del colapso. Por ello, en 2020, dos personas<sup>43</sup> periodistas beneficiarias del Mecanismo fueron asesinadas.

Es importante mencionar que en la medida en que las solicitudes de incorporación aumentan, se hace necesari-

rio asignar mayor presupuesto al Mecanismo. Contrario a ello, durante los años 2018<sup>44</sup> y 2020, se ha quedado sin recursos para proteger a sus beneficiarios antes de finalizar el periodo respectivo.

De acuerdo con solicitudes de acceso a información pública que realizó ARTICLE 19, el Mecanismo reportó que tan sólo hasta el mes de julio de 2020 había erogado 211 557 013.75 pesos. Sin embargo, su presupuesto anual fue de 227.6 millones. Es decir, el año pasado el Mecanismo habría registrado un gasto promedio mensual de alrededor de 30 millones. Ello implica que para agosto no hubiera contado con recursos suficientes, aumentando los riesgos y comprometiendo el apoyo a las personas beneficiarias.

Conscientes de la falta de recursos y capacidades del Mecanismo, ARTICLE 19 y otras organizaciones integrantes del Espacio OSC insistieron en la necesidad de generar una política pública integral que vaya más allá de la implementación de medidas físicas y se encamine al desarrollo de entornos seguros para ejercer la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos. Por ello, hemos enfatizado en que deben diseñarse planes de prevención, combate a la impunidad y reparación del daño.<sup>45</sup>

42 Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “Informe estadístico. Junio 2020”, *Gobierno de México*, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/577700/2020\\_06\\_Informe\\_estadistico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/577700/2020_06_Informe_estadistico.pdf)

43 Jorge Armenta, en Sonora, y Pablo Morrugares, en Guerrero.

44 “ONU-DH exhorta gobierno mexicano a garantizar recursos para Mecanismo de protección a periodistas y defensores”, *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, México*, 27 de agosto de 2018, [https://hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1159:onu-dh-exhorta-gobierno-mexicano-a-garantizar-recursos-para-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-y-defensores&Itemid=265](https://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1159:onu-dh-exhorta-gobierno-mexicano-a-garantizar-recursos-para-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-y-defensores&Itemid=265)

45 “OSCs hacen un llamado al Estado mexicano a generar una política pública de Estado para la protección de personas defensoras y periodistas y garantizar los recursos suficientes para su efectiva implementación”, *Espacio OSC*, 4 de diciembre de 2020, <https://espacio.osc.mx/oscs-hacen-un-llamado-al-estado-mexicano-a-generar-una-politica-publica-de-estado-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-y-periodistas-y-garantizar-los-recursos-suficientes-para-su-efectiva-implementacion/>

**Figura 5.2: Número de personas beneficiarias del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012-2020)**

PERSONAS BENEFICIARIAS TOTALES				PERSONAS ACTUALMENTE BENEFICIARIAS			
AÑO	PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS			AÑO	PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS		
	PERIODISTAS	HUMANOS	TOTAL		PERIODISTAS	HUMANOS	TOTAL
2012	3	45	48	2012	2	32	34
2013	78	139	217	2013	25	90	115
2014	49	43	92	2014	18	16	34
2015	76	90	166	2015	29	55	84
2016	55	82	137	2016	35	67	102
2017	122	91	213	2017	85	80	165
2018	90	152	242	2018	78	146	224
2019	102	293	395	2019	200	293	393
2020	26	85	111	2020	26	85	111
<b>TOTAL</b>	<b>601</b>	<b>1020</b>	<b>1621</b>	<b>TOTAL</b>	<b>398</b>	<b>864</b>	<b>1262</b>

Fuente: Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

El 25 de noviembre, el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración presentó el diagnóstico “Agravios contra personas periodistas y quienes ejercer la libertad de expresión”,<sup>46</sup> en el que también se incluye una ruta para revertir la situación de violencia contra la prensa.

En el documento se destacan acciones encaminadas a un “Sistema Nacional de Protección Integral con mayor articulación con las entidades federativas, impulsar el cumplimiento de las obligaciones de las fiscalías locales y federal, el fomento a la coordinación entre las entidades federativas, estatales y municipales para la implementación de medidas, entre otras”.<sup>47</sup>

46 Gobierno de México, “Agravios contra personas periodistas y quienes ejercer la libertad de expresión”, *Alejandro Encinas*, 25 de noviembre de 2020, <http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2020/11/Agravios-contra-periodistas-25nov20.pdf>

47 ARTICLE19, “Urge generar una política pública para la protección de personas defensoras y periodistas y garantizar los recursos para su efectiva implementación”, México, ARTICLE 19, 4 de diciembre de 2020, <https://articulo19.org/llamado-al-estado-mexicano-a-generar-una-politica-publica-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-y-periodistas-y-garantizar-los-recursos-para-su-efectiva-implementacion/>

Asimismo en el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), hecho público el 10 de diciembre de 2020 —dos años después del inicio de la actual administración—, se destacan diversas medidas de prevención, protección e investigación, tales como impulsar el diseño e implementación de protocolos para procurar justicia, campañas de reconocimiento, mayor articulación entre los poderes y órdenes de gobierno y fortalecimiento técnico y financiero del Mecanismo, entre otras.<sup>48</sup>

Si bien es positivo el reconocimiento de la violencia contra la prensa y que se realicen planteamientos para resolver el problema, esto resulta contradictorio con diferentes reformas y acciones impulsadas desde el Poder Ejecutivo y Legislativo a lo largo del 2020.

En este año, por ejemplo, se avanzó en la reforma a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas impulsada por la diputada Rocío Barrera Badillo, con participación de organizaciones de la sociedad civil. Esta reforma fue aprobada el día

48 Programa Nacional de Derechos Humanos 2020–2024, Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 2020, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10%2F12%2F2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10%2F12%2F2020)

3 de diciembre de 2020 en la Cámara de Diputados,<sup>49</sup> sin embargo, para el Senado no fue prioridad y hasta el momento de la redacción de este informe, no ha sido sometida a votación.

Entre otras acciones, la reforma a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas busca fortalecer los siguientes aspectos:

- Se propone el cambio de naturaleza jurídica del Mecanismo, posibilitando fortalecer su estructura.
- Se amplía el objetivo de esta ley, pues además de buscar proteger la vida, libertad, integridad y seguridad de personas defensoras y periodistas, también se deberán “establecer acciones y procedimientos entre los tres niveles de gobierno para crear ambientes seguros para la defensa de los derechos humanos, el ejercicio del derecho a informar, el ejercicio periodístico y la libertad de expresión, en los entornos físico y digital”.
- Se propone el fortalecimiento de la Coordinación Ejecutiva Nacional a través de la creación de nuevas unidades auxiliares que fueron recomendadas en el diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo realizado por la ACNUDH.
- Se otorgan mayores atribuciones al Consejo Consultivo, por ejemplo, la de solicitar a la Junta de Gobierno que invite a determinadas instituciones, y se fortalece su estructura a través de la creación de una secretaría técnica.
- Incorpora el enfoque diferencial e intercultural, así como la perspectiva de género y de diversidad de género, como elementos transversales en la implementación de las acciones derivadas de esta ley.

49 “El pleno aprueba reformas a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, boletín 5511, *Cámara de Diputados*, 3 de diciembre de 2020, <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/el-pleno-aprueba-reformas-a-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas#gsc.tab=0>

- Se establece con mayor precisión la obligación de fomentar acciones entre los tres órdenes de gobierno para la implementación de los planes de protección, así como para impulsar medidas de prevención, con el objetivo de establecer entornos seguros para ejercer la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.
- Se establece la elaboración de planes de protección individuales, colectivos y comunitarios, y el establecimiento de medidas de protección frente a agresiones en el entorno digital.
- Se incorporan medidas sociales y mecanismos de atención a víctimas desplazadas.<sup>50</sup>

Ignorando el llamado de sociedad civil, también en 2020, el gobierno federal y el Congreso optaron por el debilitamiento de la única institución que busca proteger la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las y los periodistas. El 6 de noviembre de 2020 fue publicado el decreto por el que se reformaron diversas leyes a fin de extinguir 109 fideicomisos públicos, incluyendo la eliminación de los recursos del FAARI, operado por la CEAV, y del Fideicomiso del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, además de otros en materia de ambiente, ciencia, academia, arte, deporte, etcétera.<sup>51</sup>

50 ARTICLE 19, “Urge generar una política pública...”, *op. cit.*

51 Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 6 de noviembre de 2020, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020)



El 6 de noviembre de 2020 fue publicado el decreto para extinguir 109 fideicomisos públicos, incluyendo los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, operado por la CEAV, y del Fideicomiso del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Fuente: Diario Oficial de la Federación

La Junta de Gobierno del Mecanismo, su máximo órgano de toma de decisiones realizó un análisis de esta reforma y concluyó que “actualmente el Fideicomiso continúa siendo la figura más adecuada para la gestión rigurosa, transparente y flexible de los fondos destinados a la implementación de medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas”.<sup>52</sup>

Previamente a la aprobación del decreto, diversos sectores afectados solicitaron ser tomados en cuenta. Sin embargo, las razones vertidas en foros de parlamento abierto<sup>53</sup> fueron desoídas. Como parte de los argumentos, se afirmó que la eliminación de fideicomisos implicaría:

- Incapacidad para adoptar medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas con la urgencia que las situaciones de peligro exigen, así como financiar su costo y acceder a los recursos con la inmediatez que se requiere.
- Obstáculos para el desarrollo de las acciones de protección, como el incremento de trámites administrativos y la pérdida de flexibilidad en la adopción e implementación de medidas ante situaciones inminentes de riesgo.
- Eliminación de los candados para evitar que los recursos se puedan utilizar para otros fines que no sean las medidas de protección o atención a víctimas. Al pasar a manos de la Segob, queda abierta la puerta al uso arbitrario de los recursos y, por lo tanto, a la opacidad y corrupción.

- Vulneración a víctimas, personas defensoras y periodistas en riesgo, dado que la operación del Mecanismo quedará supedita a prioridades y criterios políticos.<sup>54</sup>

Esto desencadenó protestas de colectivos de víctimas ante la Cámara de Diputados y, posteriormente, en el Senado de la República, durante octubre.

La respuesta del Senado recordó las viejas prácticas vividas durante las manifestaciones en el sexenio de Enrique Peña Nieto: la discusión del dictamen fue convocada en una sede alterna al Senado de la República, la cual fue rodeada por un número desproporcionado de efectivos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México para evitar que las protestas encabezadas por víctimas del delito y de violaciones graves a los derechos humanos impidieran el desarrollo de la sesión y, con ello, poder aprobar la eliminación de los fideicomisos.<sup>55</sup>

El periodista Bartolomé Canché, que labora en Yucatán y está incorporado al Mecanismo desde el año 2015, menciona al respecto:

La implementación de medidas de protección está en un riesgo grave y nos deja en indefensión a periodistas y personas defensoras. Los altos índices de impunidad [...] han alentado a los agresores a tratar de eliminar el libre ejercicio de los derechos humanos y la única respuesta que tenemos hasta ahora es el Mecanismo. El que dependencias, que históricamente han reportado una enorme carga de trabajo (Segob) y, por ende, deficiencias en su funcionamiento, se hagan cargo de la labor que el Mecanismo había estado perfeccionando es un serio retroceso.<sup>56</sup>

52 Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Urge la no desaparición del Fideicomiso del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, *Gobierno de México*, 28 de septiembre de 2020, <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas>

53 El proceso de aprobación no cumplió con los principios de parlamento abierto, ni fue transparente, ya que no se hicieron públicas las razones por las cuales la extinción era la medida más adecuada, ni las determinaciones por las cuales no se consideraron las opiniones vertidas por la sociedad civil y la academia en las sesiones abiertas para la participación ciudadana.

54 ARTICLE 19, “Eliminar fideicomisos y fondos pone en riesgo la vida de personas víctimas, personas defensoras de derechos humanos y periodistas”, México, ARTICLE 19, 1 de octubre de 2020, <https://articulo19.org/eliminar-fideicomisos-y-fondos-pone-en-riesgo-la-vida-de-personas-victimas-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>

55 Moreno, Teresa, y Juan Arvizu, “Senado aprueba la extinción de fideicomisos en lo general; discuten reservas”, *El Universal*, 10 de octubre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/senado-aprueba-la-extincion-de-fideicomisos-en-lo-general-discuten-reservas>

56 Bartolomé Canché, periodista en Seye, Yucatán.

No conforme con ello, el 9 de diciembre de 2020 se presentó una iniciativa en el Senado para reformar la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y eliminar sus obligaciones para participar con voz y voto en la JG del Mecanismo de Protección pero también como parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Ante ello, la voz de víctimas, periodistas, personas defensoras y organizaciones de la sociedad civil volvieron a levantar la voz y exigieron ser escuchadas.<sup>57</sup> Como ya se mencionó en detalle, incluso el subsecretario Alejandro Encinas se manifestó en contra.

A dos años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y a seis de la creación del Mecanismo, es posible afirmar que éste se encuentra sumamente debilitado y sin claridad sobre la apuesta política que implica su existencia. Si bien el actual gobierno, en diversas ocasiones, ha afirmado públicamente que existe voluntad para proteger a los y las periodistas, en la realidad, sus acciones hablan por sí solas y durante el año 2020 hemos visto con preocupación, una y otra vez, que no existe por parte del Ejecutivo ni del Legislativo, más allá de algunas personas, una intención clara de impulsar una estrategia que revierta las condiciones de riesgo a las que se enfrenta la prensa en el país.

Bartolomé Canché agrega: “El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha sido peor; esto, debido a que aun cuando en el papel se asienten diferentes acciones encaminadas a proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en la práctica no se cristalizan y, por el contrario, vemos acciones regresivas”.<sup>58</sup>

Asimismo el periodista en Tamaulipas, también acogido al Mecanismo, Jesús Humberto González, afirma que “ser beneficiario del Mecanismo es una lucha muy difícil porque casi todas las autoridades son indolentes. En mi caso, sólo la persona representante del Consejo Consultivo junto con mis acompañantes nos apoyaron para mejorar el plan de protección y asegurarse de que yo esté bien. Las autoridades no alcanzan a ver el riesgo que tenemos en Tamaulipas. Luego de mejorar el plan de protección, viene otra lucha: la implementación de

las medidas queda a medias y sus respuestas son muy tardadas”.<sup>59</sup>

## Comisión Nacional de los Derechos Humanos: responsable por omisión

En noviembre de 2019, María del Rosario Piedra Ibarra fue designada presidenta de la CNDH por el Senado, en un proceso ampliamente cuestionado por la forma en que se llevó a cabo, pero también por la cercanía de la nueva titular con el presidente de la República.

A pesar de ello y reconociendo la importancia de esta institución para prevenir, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, ARTICLE 19 le hizo un llamado a reconocer la violencia que enfrenta la prensa en el país, así como a dar trámite a las quejas pendientes y seguimiento a las recomendaciones emitidas.<sup>60</sup> Sin embargo, durante el 2020, la CNDH optó por el silencio, agravando aún más el contexto de impunidad en México.

Por ejemplo, un grupo de organizaciones de la sociedad civil solicitaron a la CNDH presentar una acción de inconstitucionalidad contra la emisión del acuerdo presidencial que dispuso que las fuerzas armadas lleven a cabo de manera permanente tareas de seguridad pública, publicado el 11 de mayo del 2020,<sup>61</sup> por ser contrario a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte.

Como respuesta, el 10 de junio, la CNDH desestimó la solicitud considerando que “frente a tales peticiones legítimas pero no suficientemente informadas [...]”, la institución se encuentra “imposibilitados [*sic*] legalmente, al

57 Colectivo vs la impunidad, @SinImpunidad, 9 de diciembre de 2020, *Carta abierta...*, *op. cit.*

58 Bartolomé Canché. *op. cit.*

59 Jesús Humberto González Deleija, reportero para el diario *La Tarde* en Reynosa, Tamaulipas.

60 ARTICLE 19, “CNDH es responsable de reconocer, atender y prevenir las violencias que enfrentan las y los periodistas”, 13 de noviembre de 2019, <https://articulo19.org/cndh-es-responsable-de-reconocer-atender-y-prevenir-las-violencias-que-enfrentan-las-y-los-periodistas/>

61 Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Diario Oficial de la Federación México, 11 de mayo de 2020, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)

tratarse, no de una ley sino de un acuerdo del Ejecutivo federal”,<sup>62</sup> pasando por alto que el contenido atiende a una normativa general.

Otro ejemplo es el relacionado con la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex). Después de darse a conocer que las directivas de la agencia utilizan recursos públicos y ordenan a sus empleados a agredir a periodistas críticos a través de las redes sociales, la CNDH minimizó los hechos. El 29 de mayo de 2020 publicó un comunicado en el que afirmó: “En el conflicto de la agencia Notimex, la CNDH convoca, con el mayor ánimo de la conciliación, a resolver el diferendo de las partes desde un espíritu democrático por las vías establecidas”.<sup>63</sup> Al rebajar las denuncias sobre abuso de poder, violaciones de derechos humanos y desvío de recursos públicos a un problema personal, la CNDH desconoció sus obligaciones constitucionales de velar por los derechos humanos y proteger a las víctimas.

Una de ellas, Alicia Blanco, señaló respecto a estas obligaciones:

Considero que la nueva administración llegó con mucho respaldo por parte de las víctimas, por lo que representa históricamente la lucha de la familia Piedra Ibarra por la desaparición. Sin embargo, fue notorio el abandono a las víctimas de la violencia, como en el caso de mi esposo, Pedro Tamayo Rosas, periodista en Tierra Blanca, Veracruz, asesinado en junio de 2016. Antes teníamos monitoreo constante por parte de las oficinas centrales de Ciudad de México y la delegación estatal en Veracruz, se me ofreció periódicamente ayuda psicológica que yo tomaba como una válvula de esca-

pe a toda la vorágine de sentimientos que sentí y sigo sintiendo.<sup>64</sup>

Y respecto a una reunión que mantuvo con personal de la CNDH en enero de 2020 agrega: “[...] la consideré poco productiva pues no había claridad del caso ni se le dio seguimiento posterior a mi situación. Entiendo que fueron meses complicados de pandemia, pero las familias hemos tratado de continuar con nuestros procesos a pesar de la no atención. Espero que en 2021 la situación cambie”.<sup>65</sup>

En septiembre de 2020, Piedra Ibarra compareció ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado, considerándolo un “auténtico ejercicio democrático”.<sup>66</sup> Sin embargo, de acuerdo con lo documentado por otras organizaciones de la sociedad civil, como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., se ha perdido la oportunidad de renovar realmente a la CNDH, pues a un año de la gestión de la nueva titular, se ha omitido el anuncio oportuno de nuevas investigaciones y se ha evitado la condena pública de violaciones graves de los derechos humanos (ejecuciones por elementos del Ejército, en Tamaulipas y Sonora, o manos de la Guardia Nacional, en Chihuahua). Asimismo, ha evadido fijar su postura respecto a la aprobación de leyes o reformas regresivas en materia de derechos humanos (como sucedió con la Ley General de Víctimas).<sup>67</sup>

Peor aún, la CNDH ha omitido investigar e informar, con base en sus facultades, violaciones graves a los derechos humanos.<sup>68</sup> En el caso de las omisiones para investigar y pronunciarse a fondo por las violaciones sistemáticas

62 Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, “En apego a la legalidad, la CNDH no puede interponer acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente, para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, comunicado de prensa DG/177/2020, 10 de junio de 2020, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM\\_2020\\_177.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_177.pdf)

63 Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, “En el conflicto de la agencia Notimex, la CNDH convoca, con el mayor ánimo de la conciliación, a resolver el diferendo de las partes desde un espíritu democrático por las vías establecidas”, comunicado de prensa DGC/160/2020, 29 de mayo de 2020, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/COM\\_2020\\_160.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/COM_2020_160.pdf)

64 Alicia Blanco, esposa de Pedro Tamayo, periodista asesinado en Tierra Blanca, Veracruz en 2016.

65 *Idem*.

66 Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, “Considera CNDH que reunión con la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República fue un ejercicio democrático”, comunicado de prensa DGC/288/2020, 10 de septiembre de 2020, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-09/COM\\_2020\\_288.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-09/COM_2020_288.pdf)

67 “CNDH: Oportunidad perdida”, *Centro Prodh*, 27 de enero de 2021, <https://centroprodh.org.mx/2021/01/27/cndh-opportunidad-perdida/>

68 Ureste, Manu y Alberto Pradilla, “Tortura, asesinatos, violaciones: lo que CNDH ha ocultado sobre secuestros a migrantes en 2019 y 2020”, *Animal Político*, 1 de febrero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/02/migrantes-cndh-informe-oculto-secuestros-tortura-asesinato-violaciones/>



La madrugada del 8 de octubre de 2020 terminó la discusión de la sesión en la Cámara de Diputados, en donde se aprobó la ley de extinción de fideicomisos federales. Foto: Agencia Cuartoscuro.

a los derechos humanos de la población migrante, la CNDH reaccionó de forma virulenta a la publicación sobre el tema de *Animal Político*, atacando tanto al medio como a quienes dentro de la institución aportaron información de sumo interés público.

Cabe mencionar, dado el contexto actual, que ARTICLE 19 no incentiva ni defiende la desaparición de la CNDH ni de ninguno de los organismos autónomos; por el contrario, dada la importancia que tiene para los derechos humanos, el análisis va encaminado a identificar sus fortalezas, vulnerabilidades y denunciar sus omisiones a efecto de implementar acciones para fortalecerla y, con ello revertir, la grave crisis que se vive en la materia.

Durante el 2019, la CNDH tuvo un presupuesto de 1 809 405 805 pesos, el cual aumentó, en 2020, a 1 874 207 802 pesos.<sup>69</sup> Si bien es un indicador favorable que la instancia encargada de velar y proteger los derechos humanos tenga presupuesto, es fundamental que su utilización sea eficiente y se convierta en un ente que verdaderamente los defienda, sin ataduras políticas de ninguna clase. Al parecer, estamos lejos de ver la institución que anhelamos: verdaderamente autónoma y del lado de las víctimas.

69 Rueda, Rivelino, “Presupuesto 2020 ‘premia’ a CNDH y ‘castiga’ al INE e INAI”, *El Financiero*, 25 de noviembre de 2019, <https://elfinanciero.com.mx/nacional/presupuesto-2020-premia-a-cndh-y-castiga-al-ine-e-inai>

## Designaciones públicas en 2020

Las designaciones públicas son un potente medio para fortalecer a las instituciones<sup>70</sup> de control, contrapeso y establecimiento de límites al ejercicio arbitrario del poder gubernamental, y que éstas cumplan de mejor manera sus funciones, en la medida en que quienes queden al frente de ellas garanticen autonomía e independencia frente al Ejecutivo o grupos de interés. Pero también las designaciones pueden ser una vía para debilitar, dismantelar o desconfigurar su desempeño, si sus titulares tienen intereses que salvaguardar ajenos al general. Por ello, los procesos mediante los cuales se dan las designaciones importan, y mucho.

Durante 2020, el Congreso de la Unión llevó a cabo 50 designaciones en instituciones como el Banco de México (BM), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y órganos impartidores de justicia en materia electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), administrativa (Tribunal Federal de Justicia Administrativa) y agraria (tribunales agrarios), además del INAI y el INE. A este universo se suman las 43 designaciones que tuvieron lugar desde el inicio de la actual administración federal, es decir,

70 Principalmente de aquellas que tienen autonomía constitucional o autonomía limitada de acuerdo con su marco jurídico.



Policías capitalinos rodearon la sede alterna del Senado en Xicoténcatl, tras el anuncio de la eliminación de fideicomisos, el 7 de octubre de 2020. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

93 nombramientos en los primeros dos años de la llamada Cuarta Transformación, de un total de 123 *cargos* priorizados por el Observatorio Designaciones Públicas.

En la mayoría de estos casos, se han reproducido las prácticas de administraciones pasadas, es decir, sin estándares de máxima publicidad y transparencia, sin mecanismos efectivos de participación y más cercanos a la simulación, y con nula rendición de cuentas. Y, sobre todo, con personas designadas cuyos perfiles despiertan serias dudas sobre su independencia o autonomía, al tener cercanía con el partido gobernante o con el Ejecutivo federal, y que, incluso, fueron parte de su gabinete.

Con la pandemia de COVID-19, se pusieron de manifiesto las limitaciones del Congreso para ejercer sus funciones de control, vía las designaciones públicas, en un espacio virtual y sus pocas posibilidades de innovar y desarro-

llar procesos abiertos aprovechando las herramientas tecnológicas. Lo que se dio fue la relegación de estas designaciones, lo que provocó que hacia finales del año la mayoría se llevaran a cabo de manera apresurada, opaca y discrecional. Tan sólo en los primeros 10 días del mes de diciembre de 2020, el Senado de la República decidió 38 de las 50 designaciones que tuvieron lugar ese año, es decir, 76 por ciento.<sup>71</sup>

Si bien, en 2020 no hubo nombramientos que fueran cuestionados con estridencias, como fue el caso de la CNDH o el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2019, lo cierto es que como resultado de la suspensión inicial de estos procesos a comienzos de la pan-

71 Las designaciones fueron para el BM (un cargo), el INEGI (un cargo), el SNA (ocho cargos pendientes desde 2019) y de órganos impartidores de justicia (28 magistraturas en materia electoral, administrativa y agraria).

demia, en marzo, hubo escasa claridad sobre su desahogo, produciendo desinformación y poca certeza de cuándo y cómo se retomarían. Incluso, ya con los procesos en curso, la información no fue publicada de manera oportuna o estuvo incompleta.

Uno de los procesos más significativos de este año —la designación de cuatro consejeras/consejeros del INE— se reactivó a raíz de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que mandó darle cauce y publicar las evaluaciones de las personas aspirantes. Si bien el resultado no fue desastroso, como se esperaba, lo cierto es que no se destacó por su máxima publicidad ni por promover mecanismos de participación. De dicha designación, llama la atención el uso del *hashtag* #SinCuotasNiCuates —lanzado originalmente por Designaciones Públicas— por parte de algunos actores de la Cámara de Diputados con el ánimo de darle otro sentido a la demanda ciudadana y vaciar su contenido político, alimentando la falsa idea de que la designación siguió los más altos estándares y produciendo, con ello, desinformación sobre el proceso.

Por otra parte, en el Senado de la República se observó una acentuación de procesos apresurados y con nula información, con excepción de la designación de una y un comisionado del INAI. Un ejemplo extremo de estas malas prácticas fue la realización de 234 entrevistas a aspirantes a una magistratura en órganos jurisdiccionales electorales en un solo día, lo que pone en evidencia la poca seriedad de la Cámara de Senadores para cumplir con su responsabilidad, lo confirmaría la hipótesis de que fueron meros ejercicios para cubrir el trámite, porque la selección está decidida *a priori* o porque los criterios que se siguen no necesariamente tienen que ver con una revisión curricular o el desempeño y conocimiento mostrados en las entrevistas.

Éstas, en lo general, cuentan con poca asistencia de las y los senadores integrantes de las comisiones respectivas, las preguntas tienden a ser repetitivas y sin una validación de las respuestas y con un tiempo sumamente limitado para un escrutinio responsable. Además, en muchos procesos, como el del INAI, la decisión de que candidaturas son sometidas al pleno es de la Jucopo, órgano que no participa en estos ejercicios y que se ha caracterizado por sostener reuniones y tomar decisiones discrecionales y opacas.

En esta reconfiguración de las instituciones, la designación de personas cercanas al Ejecutivo federal ha sido otra constante, como ocurría en el pasado. Por ejemplo, en la caso de la Junta de Gobierno del INEGI, el presidente propuso a su exsecretaria de Economía, cuya gran cercanía con él pone en entredicho su independencia para ser parte de un órgano constitucional autónomo. Y por si fuera poco, al Senado le tomó sólo dos días ratificar la opción presidencial.<sup>72</sup>

La CIDH<sup>73</sup> ha reiterado que una característica esencial que deben llenar los perfiles de quienes estén al frente de órganos autónomos o del Poder Judicial es que garanticen su independencia del Poder Ejecutivo, de grupos de presión o de partidos políticos. Sin embargo, en México, vemos que los procesos de designación actuales intentan normalizar la permisividad para seleccionar personas, en la mayoría de los casos, sin fundamento ni motivar su idoneidad o con serias dudas sobre su independencia y/o autonomía, al amparo de argumentos como “somos diferentes”, “no somos iguales” o “son personas honestas”.<sup>74</sup>

72 La propuesta del Ejecutivo fue enviada el 7 de diciembre y se ratificó el 9 del mismo mes.

73 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Garantía para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2>

74 “Propone AMLO personas honestas ‘no mercaderes’”, *El Demócrata*, 7 de octubre de 2019, <https://eldemocrata.com/propone-amlo-personas-honestas-no-mercaderes/>; Canchola, Alejandra, y Alberto Morales, “Los funcionarios de mi administración deben tener 90% honestidad y 10% experiencia: AMLO”, *El Universal*, 28 de noviembre de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo/>; Wachauf, Daniela, “Elijan a personas honestas: AMLO”, *24 Horas*, 8 de julio de 2020, <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/elijan-a-personas-honestas-amlo/ar-BB16t9iQ?li=AAGgpOd>

# PATRIAL



DE 2020 | AÑO LV | NO. 19,792 | ORGANIZACIÓN EDITORIAL MEXICANA

... / PRESIDENTA Y DIRECTORA GENERAL

5000



## “YA

“Promisqué que la crisis económica provocada por la pandemia sería transitoria, dije que sería como una V, que caíamos pero que salíamos pronto, afirmadamente así está sucediendo. Ya pasó lo peor y ahora vamos para arriba, ya se están recuperando los empleos perdidos, se está regresando poco a poco a la normalidad productiva y ya estamos empezando a crecer”.

Vamos...  
Lo ane...  
discuso de...  
Andrés Ma...  
propósito de...  
gobierno. En...  
Páscua Nacion...  
su gobierno le...  
presiano y d...  
...



### CONAGO, A PUNTO DE DESAPARECER Que se salgan, dice Miguel Barbosa a los gobernadores

PUEBLA. “Que se salgan”, responde el gobernador político Miguel Barbosa Houta a los 10 mandatarios que definen el lunes si permanecen en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), como el de Tamaulipas, Francisco Javier García Cabeza de Vaca, quien dice que es un despropósito ser parte de ésta, toda vez que ya perdió su esencia federalista. Pág. 20

78... TV  
P... , pionera  
Con... yectora, la  
perio... para que sin el  
espect... estaríamos sumidos en  
una de... terrible”. GOSSIP

NATURAL  
Ensucian H...  
Campesinos del Valle del  
sufren, por segunda vez de  
de un año, las consecuencias  
derrame de combustible de

capítulo  
**06**

**LA DISCULPA POR  
EL PASADO Y LA  
NEGACIÓN DEL  
PRESENTE**



# La disculpa por el pasado y la negación del presente

Durante su campaña, el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador se reunió con víctimas de la violencia en México. Desde ese momento, sus declaraciones fueron controversiales. En marzo de 2018, aseguró que hablaba de “perdón, pero jamás de impunidad ni olvido”,<sup>1</sup> dejando de lado todas las demandas históricas de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición enarboladas por el movimiento de víctimas. No obstante, había sectores dentro del ámbito de la lucha por los derechos humanos que tenían cierta esperanza en que la llamada Cuarta Transformación (4T) fuera, de hecho, eso, una transformación.

El día de las elecciones, López Obrador dijo haber votado por Rosario Ibarra, líder del Comité Eureka y figura emblemática del combate contra las desapariciones en México. Así, parecía enviar un mensaje de compromiso con los derechos humanos y con la lucha por las personas desaparecidas. Sin embargo, a más de dos años de gobierno, se ha notado un par de tendencias en la respuesta del Estado antes los casos de violaciones graves a los derechos humanos. La primera consiste en la negación, en instancias como las conferencias mañaneras o el informe presidencial, de la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos, como torturas, desapariciones y masacres. La segunda tendencia observada en este sexenio, como ya se apuntaba en el informe anual de 2019,<sup>2</sup> tiene que ver con una administración de la justicia selectiva y aislada, de gestos simbólicos, más que de una acción profunda que, a través de estrategias y polí-

ticas públicas integrales de memoria, verdad y justicia, culmine en la no repetición.

En la primera vertiente, se pretende borrar —con declaraciones que niegan la existencia de violaciones graves a los derechos humanos— lo que es una realidad a nivel nacional: que estos crímenes siguen ocurriendo, que las cifras de homicidios y feminicidios se siguen incrementando, que las personas siguen siendo desaparecidas y torturadas, que los hallazgos de fosas clandestinas no disminuyen, sino que se multiplican en todo el país, y que poco se está haciendo para generar cambios profundos.

La persistente negación de estas violaciones a los derechos humanos impacta directamente en la plena garantía del derecho de acceso a la información de las víctimas y de la sociedad. El gobierno tiene la obligación no sólo de reconocer estas violaciones, sino también “de preservar y facilitar el acceso a los archivos del Estado, cuando existan, y de crearlos y preservarlos cuando no se hayan compilado u organizado como tales. [...] Dichas obligaciones derivan del derecho de acceso a la información como instrumento para garantizar los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos”.<sup>3</sup> En consecuencia, si el reconocimiento de estos crímenes y la garantía del derecho a la información no ocurren, es difícil pensar en el acceso al derecho, a la verdad y a la justicia.

1 “Nosotros hablamos de perdón, pero jamás de impunidad ni de olvido”: AMLO”, *Aristegui Noticias*, 25 de marzo de 2018, <https://aristeguinoticias.com/2503/mexico/nosotros-hablamos-de-perdon-pero-jamas-de-impunidad-ni-de-olvido-amlo/>

2 ARTICLE 19, *Disonancia: voces en disputa*, México, ARTICLE 19, 26 de mayo de 2020, <https://disonancia.articulo19.org/>

3 Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, Inter-American Commission on Human Rights, *The inter-American legal framework regarding the right to access to information*, OAS, 2010, [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/libro/contenido\\_IALFRAI.html#p72](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/libro/contenido_IALFRAI.html#p72)

En cuanto a la segunda tendencia, estos dos años, se han realizado diversos actos de disculpas públicas por casos de violaciones graves a los derechos humanos; se ha informado de actos simbólicos, como retirar los nombres de represores de espacios públicos;<sup>4</sup> se ha anunciado la apertura de archivos relacionados con esos crímenes;<sup>5</sup> se ha creado una comisión de la verdad para el caso Ayotzinapa,<sup>6</sup> entre otras acciones que se detallarán en este capítulo. No obstante, a pesar de la exigencia de grupos de víctimas, familiares, sobrevivientes y organizaciones de derechos humanos, no se han instrumentado mecanismos suficientes para garantizar justicia en todos los casos de violaciones graves a los derechos humanos, ya sea del pasado o los cometidos durante la actual administración. Fue hasta diciembre 2020, a 24 meses de gobierno, que se presentó, dentro del Plan Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, una “estrategia para implementar medidas encaminadas a la construcción de paz y garantía de los derechos a la memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición de violaciones graves de derechos humanos”.<sup>7</sup>

Este capítulo muestra las contradicciones de un gobierno que se presenta como garante de los derechos humanos y transformador, a la vez que transparente, pero que no ha tomado las medidas necesarias ni suficientes para ello. Por el contrario, ha hecho uso de estrategias fallidas de administraciones pasadas, como profundizar la militarización de la vida pública, lo que tiene una relación directa con el incremento en el uso ilegítimo de la fuerza y la tortura, así como de ejecuciones extrajudi-

ciales y desapariciones. En 2021, por ejemplo, el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) es de 112 557 millones de pesos, el más alto en su historia y casi 30% más del que le asignó en 2018, de 81 000 millones. Ese aumento de presupuesto va aparejado, además, con un incremento de las responsabilidades y facultades que tiene el Ejército y de su presencia física a lo largo y ancho del país.

## La deuda del Estado con la memoria, la verdad y la justicia

En la noche del 21 de junio y la madrugada del 22 de junio de 2020, al menos 15 personas fueron asesinadas en el municipio istmeño de San Mateo del Mar, Oaxaca, mientras se encontraban en una asamblea convocada para realizar un homenaje póstumo al señor Filemón Villalobos, asesinado por la policía municipal el 3 de mayo anterior. Algunos asistentes fueron calcinados; otros, lapidados con tabiques y, algunas más, atacados a machetazos en la cabeza. La Guardia Nacional y la policía municipal se retiraron cuando comenzó la violencia.<sup>8</sup> Aunque el presidente López Obrador minimizó el hecho diciendo que se trataba de problemas entre pobladores de la comunidad, las víctimas han denunciado que el ataque fue cometido por grupos paramilitares y tolerado por las fuerzas de seguridad. En un comunicado emitido por la Alcaldía Único Constitucional de San Mateo del Mar —una autoridad comunitaria tradicional—, se pregunta: “¿Por qué la noche del 21 de junio la Guardia Nacional abandonó al pueblo? ¿Por qué se retiraron del lugar? ¿Por qué el gobierno del Estado no atendió cuando solicitamos atención? ¿Quiénes no hicieron o no actuaron como corresponde para evitar esta tragedia? ¿A qué intereses políticos y económicos responden las instituciones gubernamentales que vulneran nuestra autonomía?”<sup>9</sup>

4 “Retirarán nombres de represores en espacios públicos”, *Aristegui Noticias*, 3 de octubre de 2020, <https://aristeguinoticias.com/0310/mexico/retiraran-nombres-de-represores-en-espacios-publicos/>

5 ARTICLE 19, “La apertura de archivos del CISEN, un primer paso para una política de transparencia gubernamental”, México, ARTICLE 19, 12 de febrero de 2019, <https://articulo19.org/la-apertura-de-los-archivos-del-cisen-debe-ser-un-primer-paso-para-una-politica-de-transparencia-gubernamental/>; Roa, Wendy, “Entregan expedientes a familiares de luchadores sociales”, *Excelsior*, 2 de octubre de 2020, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/entregan-expedientes-a-familiares-de-luchadores-sociales/1409047>

6 Gobierno de México, “Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa”, Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, 4 de diciembre de 2018, [http://portales.segob.gob.mx/en/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/](http://portales.segob.gob.mx/en/Comision_para_la_Verdad/)

7 Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 2020, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020)

8 Matías, Pedro, *et al.*, “‘Pelemos contra un monstruo’: masacre de 15 personas en Oaxaca”, *Pie de Página*, 23 de junio de 2020, <https://piedepagina.mx/pelemos-contra-un-monstruo-masacre-de-15-personas-en-oaxaca/>

9 Alcaldía Único Constitucional de San Mateo del Mar, “Comunicado del municipio y pueblo de San Mateo del Mar”, *Eco Latinoamericano*, 23 de junio de 2020, <http://ecolatinoamericano.com/2020/06/23/pueblo-ikoots-de-san-mateo-del-mar-oax-exige-garantia-de-justicia-y-seguridad-ante-ola-de-violencia/>



En la comunidad Ikoots, del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, se perpetró una masacre en la que 15 habitantes fueron asesinados como resultado de un conflicto político electoral entre la cabecera municipal y otras comunidades. Foto: Agencia Cuartoscuro.

Según han explicado las propias personas de ese municipio, el conflicto, más que entre pobladores de la misma comunidad, ha sido el resultado de la lucha por los recursos, contra las plantas eólicas y el tren interoceánico.<sup>10</sup> Como con gran parte de la violencia que azota a México, se tiene que tomar en cuenta la lucha por los recursos naturales y contra el despojo de la tierra, así como las dinámicas históricas del poder caciquil.<sup>11</sup>

Sólo unas semanas después de esta masacre, en su discurso para conmemorar dos años de haber llegado a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador afirmó que “nunca se ha reprimido al pueblo, ni hemos permitido masacres, se eliminó la tortura y otras violaciones a los derechos humanos, que eran prácticas habituales en

otros gobiernos”.<sup>12</sup> Unas horas después, treinta jóvenes fueron asesinados en Irapuato, Guanajuato.<sup>13</sup> A este hecho y a los de San Mateo del Mar, se suman acontecimientos similares ocurridos en diversas partes del país.<sup>14</sup> Ejemplos de ello son la masacre en Minatitlán, el 19 de abril de 2019, donde fueron asesinadas 14 personas; la de Coatzacoalcos, ocurrida el 27 de agosto de 2019, con un saldo de 30 muertos; la agresión contra la familia LeBaron, el 4 de noviembre de 2019, en las inmediaciones de la comunidad de La Mora, municipio de Bavispe, Chihuahua, que cobró la vida de nueve perso-

10 Ferri, Pablo, “Todas las violencias de México en la matanza de San Mateo del Mar”, *El País*, 25 de junio de 2020, <https://elpais.com/internacional/2020-06-25/todas-las-violencias-de-mexico-en-la-matanza-de-san-mateo-del-mar.html>

11 Hernández Navarro, Luis, “La masacre de San Mateo del Mar”, *La Jornada*, 30 de junio de 2020, <https://www.jornada.com.mx/2020/06/30/opinion/019a1pol>

12 “Palabras de Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, a dos años del triunfo histórico democrático del pueblo de México”, AMLO, 1 de julio de 2020, <https://lopezobrador.org.mx/2020/07/01/palabras-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-mexico-a-dos-anos-del-triunfo-historico-democratico-del-pueblo-de-mexico/>

13 Guardiola, Andrés, “Fusilan a 30 en anexo de Irapuato; reportan más heridos”, *Excelsior*, 2 de julio de 2020, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/fusilan-a-30-en-anexo-de-irapuato-reportan-mas-heridos/1391538#imagen-3>

14 “Las masacres en el México de AMLO”, *La Silla Rota*, 5 de noviembre de 2019, <https://lasillarota.com/nacion/las-masacres-en-el-mexico-de-amlo-masacres-amlo-amlo-violencia-masacres-2019-acatepec/332924>

nas; la masacre en la comunidad de Bagresitos, sindicatura de Tepuche, al norte de Culiacán, donde fueron ultimados 16 campesinos el pasado 26 de junio.<sup>15</sup> En particular, el estado de Guanajuato ha atravesado por una serie de matanzas que han consternado al país, incluida la ocurrida en Celaya, Guanajuato, el pasado 18 de junio, que dejó siete víctimas mortales, entre ellas una mujer embarazada y una niña.<sup>16</sup>

Esta primera aproximación ilustra la tendencia, analizada con mayor detalle más adelante, a desinformar del presidente, quien asegura que ya no hay violaciones a los derechos humanos, mientras que se siguen cometiendo a diario en todo el país. Como se explicó en el capítulo 1, la desinformación se entiende como “la difusión de información y propaganda con el propósito de confundir a la población y para injerir en el derecho del público a estar informado y en el derecho de las personas a buscar y recibir, y también transmitir, información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras”.<sup>17</sup>

Asimismo, cabe recordar que las violaciones de los derechos humanos se cometen tanto por acción como por omisión, por lo que no puede alegarse la presunta autoría de grupos criminales para salvar la responsabilidad del Estado.<sup>18</sup> De hecho, ésta se deriva, cuando menos, de

la falta de debida diligencia para prevenir, investigar, juzgar y sancionar a los responsables, así como para reparar los daños a las víctimas.

Otra ejemplo ilustra la segunda tendencia a ser analizada. El 3 de septiembre de 2020, el subsecretario de Derechos Humanos y Población de la Secretaría de Gobernación (Segob), Alejandro Encinas, ofreció una disculpa pública a la comunidad de Acteal, en el marco de la solución amistosa que algunas de las víctimas pactaron con el Estado mexicano.<sup>19</sup>

Así, a 23 años de la masacre en que fueron muertas 45 personas —el 22 de diciembre de 1997, en Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas—, entre ellas, cuatro mujeres embarazadas cuyos hijos no nacidos fueron sacados del vientre y asesinados, el Estado asumió, en un acto de justicia simbólica, la responsabilidad por los hechos. Pero una responsabilidad a medias, que admite la omisión y la negligencia, pero que no se ocupa de la comisión de los hechos, según advierte la Organización Sociedad Civil de Las Abejas, a la cual pertenecían las víctimas.

En un comunicado, Las Abejas señala: “¿Y el castigo a los responsables? El Ejército federal debe ser investigado y todos los altos mandos responsables de dirigir el Plan de Campaña Chiapas 94 deben ser llevados a juicio. Por eso, pensamos que la solución amistosa firmada el pasado 3 de septiembre fue un engaño para que ustedes puedan lavarse las manos en este caso y aparentar que el gobierno de López Obrador es diferente”.<sup>20</sup> Por ello, explican, no firmaron el acuerdo de solución amistosa, sino que siguen exigiendo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presente un informe

15 “Asesinan a 16 campesinos en Sinaloa; familias comienzan a migrar”, *Lado B*, 26 de junio de 2020, <https://www.ladobe.com.mx/2020/06/asesinan-a-16-campesinos-en-sinaloa-familias-comienzan-a-migrar/>

16 ARTICLE 19, “Estado mexicano debe garantizar derecho a la verdad y a la información en casos de masacres como medida de acceso a la justicia y garantía de no repetición”, México, ARTICLE 19, 23 de junio de 2020, <https://articulo19.org/estado-mexicano-debe-garantizar-derecho-a-la-verdad-y-a-la-informacion-en-casos-de-masacres-como-medida-de-acceso-a-la-justicia-y-garantia-de-no-repeticion/>.

17 ARTICLE 19, *C.O.V.I.D.: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA*, México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2020, <https://articulo19.org/informe-especial-c-o-v-i-d-libertad-de-expresion-e-informacion-durante-pandemia-de-covid-19-en-mexico-y-ca/>

18 *Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2006, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf); *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Antecedentes, Argumentos, Resolución y reparaciones, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2009, <https://www.sev.gob.mx/unidad-genero/files/2020/02/Resumen-Sentencia-Campo-Algodonero.pdf>

19 Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE, “México firma un acuerdo de solución Amistosa en el caso ‘Masacre de Acteal’ ante la CIDH y ofrece disculpas públicas”, comunicado 255, México, SRE, 4 de septiembre de 2020, <https://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/comunicados/35-comunicados-2020/729-mexico-firma-un-acuerdo-de-solucion-amistosa-en-el-caso-masacre-de-acteal-ante-la-cidh-y-ofrece-disculpas-publicas-04-sep-20>

20 “Una disculpa pública no basta: Las Abejas de Acteal a Encinas”, *Desinformémonos*, 24 de septiembre de 2020, <https://desinformemonos.org/una-disculpa-publica-no-basta-las-abejas-de-acteal-a-encinas/>  
Para un breve contexto del Plan de Campaña Chiapas 94 de la Sedena, véase Fazio, Carlos, “Acteal: disculpa e impunidad”, *La Jornada*, 7 septiembre 2020, <https://www.jornada.com.mx/2020/09/07/opinion/025a1pol>



Un integrante de la familia LeBaron da un discurso frente a Palacio Nacional durante la Marcha por la Justicia, la Verdad y la Paz, organizada por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el 26 de enero de 2020. Simpatizantes del presidente Andrés Manuel López Obrador, quienes se encontraban en la plaza del Zócalo, intentaron bloquear e interrumpir la manifestación. Foto: ARTICLE 19 oficina para México y Centroamérica.

de fondo que señale al Estado mexicano como responsable de la masacre.

En ese sentido, respecto a que la justicia simbólica y la aceptación de la responsabilidad del Estado son importantes pero insuficientes, Simón Pedro Pérez López, presidente de la mesa directiva de Las Abejas, explica, en entrevista: “Miramos que no es una verdad que hizo el gobierno, porque nosotros tenemos muy en vista que siguen los problemas aquí en Chenalhó, en Aldama y Santa Marta. Siguen los problemas de tierra y también siguen desplazados los compañeros indígenas de Chalhuitán y otros del estado de Chiapas”. Y ahonda sobre lo que esperan en cuanto a justicia y garantías de no repetición:

Para nosotros, la justicia, queremos que se castigue a los autores intelectuales sobre el caso Acteal. Queremos que se castigue el gobierno federal, el gobierno estatal, sus otros componentes en este año 1997; que reconozca el gobierno mexicano el crimen que ha hecho aquí en Chiapas. [...] En el marco de ley de nuestro pueblo, México, hay leyes donde también la verdad dice que deben de pagar sus crímenes los autores intelectuales, pero la ver-

dad, como el Estado mexicano no tuvo la capacidad de hacerlo cuando estaba en su mano, entonces por eso está en la Comisión Interamericana. [...] Nosotros como organización no solamente queremos que lo aplique la justicia por el caso de Acteal, sino que también queremos que lo aplique para otras masacres aquí en México y en otros países [...].<sup>21</sup>

Ante la falta de justicia, Las Abejas habla de la construcción de otra justicia:

Nosotros estamos haciendo desde nuestra autonomía, estamos construyendo la otra justicia, estamos buscando la forma de cómo sostenernos, de cómo ir sosteniendo a nuestros compañeros en la organización. En la organización tenemos áreas de trabajo, medios de comunicación, salud, mujeres de la artesanía, caja de ahorro y otros más trabajos que estamos empezando, que ya tenemos en la organización, eso es también la otra justicia que estamos mirando desde nosotros, desde nuestro

21 ARTICLE 19, entrevista a Simón Pedro Pérez López, 1 de diciembre de 2020.



El 22 de diciembre de 2020 se llevó a cabo la conmemoración del 23 aniversario de la masacre de Acteal, Chiapas, donde 45 personas fueron asesinadas mientras celebraban una misa en el lugar de encuentro de la organización de la sociedad civil Las Abejas. Durante el evento los integrantes de la organización pidieron a la CIDH agilice el informe de fondo sobre el caso 12790 y haga públicas las conclusiones de la investigación. Foto: Agencia Cuartoscuro.

pueblo, desde nuestra autonomía estamos buscando la forma de cómo construir la otra justicia.<sup>22</sup>

En cuanto a por qué no hay justicia ni se garantiza la no repetición, dice Pérez López:

Los paramilitares siguen con sus armas en diferentes comunidades, entonces, yo creo que eso es también el más importante. Que el gobierno, creemos que busca la forma de cómo desarmar a los paramilitares porque la verdad hemos visto desde aquí desde nuestro pueblo en Acteal a doscientos, trescientos metros, siguen libres los paramilitares [...]. Entonces, yo creo que así es en diferentes comunidades o en otros estados. Eso es lo que, la verdad, ha habido otras masacres, porque, la verdad, sigue armados los paramilitares, por esa razón no hay una justicia verdadera.<sup>23</sup>

Estos testimonios, en voz de las propias víctimas, dejan clara la otra tendencia del gobierno de Andrés Manuel

López Obrador en materia de violaciones graves a los derechos humanos: hay voluntad y disponibilidad para llevar a cabo acciones de justicia simbólica con casos emblemáticos del pasado, pero sigue pendiente la deuda en términos de memoria, justicia legal y garantías de no repetición en todos los casos, tanto del pasado como de la actualidad. La masacre de Acteal fue perpetrada por grupos paramilitares creados por el gobierno como parte de la estrategia contrainsurgente en Chiapas. A pesar de la disculpa y la voluntad del Estado para aceptar cierta responsabilidad, mientras no se acepte su papel en la comisión de este crimen y mientras no se acabe con los grupos paramilitares, masacres similares seguirán ocurriendo. Por ejemplo, en la sentencia del caso de Pueblo Bello vs. Colombia, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se urge al Estado a “adoptar las medidas necesarias para combatir y dismantelar a los grupos paramilitares”, a fin de que una masacre así no vuelva a suceder.<sup>24</sup> Pero si esto no se cumple, la comunidad va construyendo una justicia en paralelo.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia...*, *op. cit.*

Estos dos casos muestran, en primera instancia, las tendencias a negar las atrocidades y a esgrimir políticas de mero reconocimiento simbólico, sin alcances en términos de verdad y acceso a la justicia. A continuación, analizamos ambas a profundidad.

## Negación de las violaciones de los derechos humanos

Además del citado discurso de Andrés Manuel López Obrador, a dos años de ser elegido presidente, éste ha asegurado en diversas ocasiones que en el país ya no se cometen violaciones a los derechos humanos. La negación en el manejo público de este tema parece ser una constante que muestra las contradicciones entre los dichos del presidente, la información proporcionada por diversas instancias del gobierno federal y lo que ocurre todos los días en el país. En este contexto, se reconocen y presentan las violaciones a los derechos humanos sólo como algo del pasado, como una herencia de los “gobiernos corruptos” anteriores con la cual esta administración debe lidiar.

Al negar que se hayan cometido violaciones graves a los derechos humanos en lo que va de su sexenio, pareciera que López Obrador busca terminar con ellas por decreto, a pesar de la evidencia de que siguen sucediendo. Con esto, el presidente desinforma al difundir falsedades que invisibilizan no sólo los casos, sino a las víctimas y, por lo tanto, contribuyen a dificultar el acceso a la justicia.

En su II Informe de Gobierno, el 1 de septiembre de 2020, López Obrador afirmó: “Ahora hay justicia para el pobre y en materia de seguridad ya no manda la delincuencia organizada, como era antes. Ya no hay torturas, desapariciones ni masacres; se respetan los derechos humanos y se castiga al culpable, sea quien sea”.<sup>25</sup> Tres meses después, el 1 de diciembre de 2020, enfatizó:

En mi gobierno, la autoridad no se asocia con la delincuencia. No hay impunidad para nadie y, aunque todavía falta mucho para pacificar al país, sostenemos con hechos que se revirtió la tenden-

25 “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en su Segundo Informe de Gobierno 2019–2020”, *Gobierno de México*, 1 de septiembre de 2020, <https://presidente.gob.mx/discursos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-segundo-informe-de-gobierno-2019-2020/>

cia al alza en la mayoría de los índices delictivos [...]. Las únicas excepciones han sido el homicidio doloso, el feminicidio y la extorsión, que han aumentado en 3.8%, 8.9% y 21%, respectivamente. Aclaro que todo lo realizado en esta materia es fruto del trabajo perseverante y coordinado de las secretarías y organismos que integran el gabinete de seguridad y protección ciudadana. [...] Reconozco y agradezco el respaldo incondicional de los soldados y marinos de México, que nos han apoyado en labores de seguridad pública.<sup>26</sup>

El aumento del presupuesto a las fuerzas armadas y su presencia en todo el territorio durante el mandato de López Obrador, han estado acompañadas de constantes alabanzas presidenciales que subrayan su papel fundamental no sólo en el ámbito de la seguridad pública, sino que incluso ha incrementado sus facultades en el orden público y civil, que van desde la construcción de obras de infraestructura hasta la realización de funciones administrativas.<sup>27</sup> Lo anterior, a pesar de que la Sedena ha sido señalada en múltiples ocasiones por cometer violaciones graves a los derechos humanos y sea la entidad más denunciada ante la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, con 4655 expedientes entre 2015 y 2019,<sup>28</sup> de los cuales únicamente ocho fueron judicializados en los últimos diez años y recibieron condena sólo cinco militares.<sup>29</sup>

A pesar de que el presidente ha hecho declaraciones en diferentes foros y momentos, sobre la disminución o la inexistencia de violaciones a los derechos humanos, y de cómo su gobierno es diferente a otros del pasado en ese sentido, las cifras de estos crímenes y de la violencia muestran una realidad contraria a la que él presenta.

26 “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador. 2º año de gobierno 2018–2020”, *AMLO*, 1 de diciembre de 2020, <https://lopezobrador.org.mx/2020/12/01/discursos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-informe-2-ano-de-gobierno-2018-2020/>

27 Brooks, Dario, “México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO (más allá de la seguridad pública)”, *BBC News Mundo*, 1 de diciembre de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54850024>

28 “¿Quién tortura?”, *CMDDPH*, <http://cmdpdh.org/tema/quien-tortura/>

29 Pradilla, Alberto, “Menos del 1% de los casos por tortura y desaparición contra el Ejército llegó a un juez entre 2015 y 2019”, *Animal Político*, 13 de enero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/01/casos-tortura-desaparicion-forzada-ejercito-juez/>

## Feminicidios

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de enero a diciembre de 2020, se registraron 969 presuntas víctimas de feminicidio en el país. Si bien la cantidad disminuyó, fue en apenas 3.67% respecto a 2019. No obstante, debe hacerse hincapié en que, en ese mismo lapso, los homicidios dolosos en contra de mujeres fueron 2783, dado que en los últimos cuatro años y medio, sólo uno de cada cinco de estos asesinatos fue clasificado desde el comienzo como probable feminicidio.<sup>30</sup> Esto es relevante, porque sucede aun cuando la Primera Sala de la SCJN ha establecido la obligatoriedad para las autoridades que investigan muertes violentas de mujeres de identificar los motivos o razones de género que pudieron causarlas.<sup>31</sup>

La situación de violencia en su forma más extrema contra las mujeres y su registro documental por los diferentes sujetos obligados se vuelven relevantes y preocupantes, dado que existen estados, como Guanajuato, que durante 2020 tuvo el mayor número de homicidios dolosos de mujeres en el país,<sup>32</sup> con 413 víctimas, pero donde sólo 5% fueron investigados como feminicidio,<sup>33</sup> y únicamente se reportaron 20 como tales.<sup>34</sup> En consecuencia, podemos concluir que si bien hubo una mínima reducción de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres, esto no es un resultado suficiente ni compati-

ble con los dichos del titular del Ejecutivo, pues en cada uno de esos casos se violaron los derechos humanos de las mujeres asesinadas y de sus familias.

## Tortura

De acuerdo con datos oficiales obtenidos por *Animal Político* a través de una solicitud de acceso a información pública, “en los primeros 18 meses del actual sexenio, la Fiscalía General de la República (FGR) recibió 522 nuevas denuncias por posibles actos de tortura en contra de agentes federales que, sumadas a las que ya existían antes, elevó la cifra de casos abiertos por este delito grave a más de 1259”. Esta investigación periodística también da cuenta de que únicamente tres de estos casos fueron judicializados y sólo en uno se dictó sentencia condenatoria. *Animal Político* explica que “inicialmente la FGR pretendió ocultar la estadística de casos resueltos alegando que no contaba con ella, pero luego de la interposición de una queja ante el INAI accedió a revelar parcialmente los datos solicitados, sin identificar a las corporaciones denunciadas”.<sup>35</sup>

## Desapariciones

Unos días después de que el presidente dijera en su discurso del 1 de julio de 2020 que ya no había violaciones a los derechos humanos en el país, la Segob presentó las cifras de personas desaparecidas. Mientras que en enero se hablaba de alrededor de 60 000 personas desaparecidas, en julio, rebasaban las 73 000 y, para enero de 2021, la cifra proporcionada por la dependencia era de 82 647.

Históricamente, el registro de personas desaparecidas ha sido problemático —cuestión que se aborda más adelante—, no obstante, es claro, de acuerdo con la misma información oficial, que a lo largo de la actual administración sí se ha visto un incremento en el número de personas desaparecidas. Esta información, como en los casos de tortura y de impunidad, contrasta con las declaraciones del presidente. Además del aumento del número de personas desaparecidas de manera cotidiana, es importante recordar que éste es un delito continua-

30 Arteta, Itxaro, y Arturo Ángel, “Fiscalías indagan como feminicidio solo 1 de cada 5 asesinatos de mujeres”, *Animal Político*, 10 de febrero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/02/fiscalias-indagan-feminicidio-asesinatos-mujeres/>

31 Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, “Las investigaciones por feminicidio deben realizarse con perspectiva de género: SCJN”, comunicado de prensa 219/2019, México, 23 de diciembre de 2019, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6040>

32 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSCP, y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Centro Nacional de Información, Gobierno de México, SSCP / SESNSP, 31 de diciembre de 2020, [https://drive.google.com/file/d/1RHUjF-foAgeft\\_iaAGgxiPvvgRfPT9b/view](https://drive.google.com/file/d/1RHUjF-foAgeft_iaAGgxiPvvgRfPT9b/view)

33 Arteta, Itxaro, y Arturo Ángel, *op. cit.*

34 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSCP, y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP, *op. cit.*

35 Ángel, Arturo, “La tortura sigue y la impunidad también: FGR esclarece 3 de 1259 casos en este sexenio”, *Animal Político*, 11 de diciembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/12/tortura-impunidad-fgr-casos-sexenio/>

do.<sup>36</sup> Es decir, aunque no haya ni una desaparición más, mientras sigamos sin saber el paradero de personas que han sido desaparecidas, incluso hace décadas, ese delito se sigue cometiendo cada día. Y el Estado es el responsable de buscar a cada una de ellas y acabar con su desaparición. De nuevo, entonces, los dichos del presidente son desmentidos por una realidad en la que cada día se siguen cometiendo decenas de miles de desapariciones.

## Fosas

El tema de las cifras de personas desaparecidas se conecta con la falta de claridad sobre las estadísticas de fosas y de cuerpos sin identificar. Según datos presentados por el gobierno federal, del 1 de diciembre de 2018 al 31 de noviembre de 2020, se encontraron 1399 fosas clandestinas, de las que se exhumaron 2290 cuerpos.

Es importante resaltar que en el caso de Guanajuato no se cuenta, hasta la fecha, con mayores cifras oficiales al respecto,<sup>37</sup> a pesar de que en múltiples ocasiones se les han hecho llegar solicitudes de acceso a información oficial a las autoridades del estado. De diciembre de 2015 a febrero de 2020 se presentaron por lo menos nueve de estas solicitudes,<sup>38</sup> que reiteradamente reciben respuesta negativa con distintos argumentos: que “no se tiene registro institucional bajo el contexto y parámetros derivados de las solicitudes de mérito” o que “no se cuenta con casos y/o registros de fosas clandestinas en el estado durante el periodo”; sin embargo, sí reconocen y proporcionaron información sobre “entierros clandestinos”, que corresponde a 50 cadáveres, aunque con la acotación de que no cuentan con un registro específico de los lugares de ubicación respectivos.<sup>39</sup> De hecho, en una declaración de 2018, Carlos Zamarripa, entonces procurador y hoy fiscal general del estado, admitió la

existencia de excavaciones “para ocultar”, pero sin dar ningún detalle.<sup>40</sup>

Por su parte, en julio de 2020, durante la actualización del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) dio a conocer que había registro de 3978 fosas clandestinas y 6625 cuerpos exhumados. Además, señaló a Guanajuato como uno de los seis estados que no había actualizado su información de personas desaparecidas y tampoco tenía datos de estas fosas.<sup>41</sup> Como un ejercicio ciudadano, se documentaron las cifras disponibles en la prensa local y nacional. Éstas indican que en Guanajuato se han descubierto 109 fosas clandestinas, de las cuales se han exhumado 268 cuerpos, en 29 de los 46 municipios de la entidad, entre 2009 y julio de 2020.<sup>42</sup>

Tanto en el caso del RNPNDNO, así como del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas y del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, se ha exigido desde la sociedad civil que se generen versiones públicas en formatos abiertos y acompañadas de la metodología utilizada para actualizarlos, por las siguientes razones: “1) porque es necesario para poder monitorear y contrastar la información oficial, 2) porque es un insumo indispensable para entender la desaparición en México, 3) porque es un derecho de las víctimas y de la sociedad: el RNPNDNO, en un formato abierto y accesible, es un derecho de las víctimas. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas establece en su artículo 109 que el Registro Nacional contendrá un apartado de consulta accesible al público general. Y es parte del derecho a la verdad de la sociedad mexicana, establecido en el artículo 18 de la misma ley por los efectos de la magnitud y repetición de casos en México. En este sentido, es un derecho de las víctimas y de la sociedad tener acceso a información abierta y confiable, que no sólo nos permita entender qué está ocu-

36 *Desaparición forzada de personas. Ese delito es de naturaleza permanente o continua*, tesis jurisprudencial P./J. 48/2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 29 de junio de 2004, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/181147>

37 “Informe sobre la situación de fosas clandestinas en el estado de Guanajuato”, *Fosas Guanajuato*, 25 de agosto de 2020, <https://fosas-guanajuato.datacivica.org/>

38 Solicitudes de información con número de folio PNT 24514, PNT 24515, PNT 35477, PNT 01207119, PNT 02686819, PNT 00052820, PNT 00345020, PNT 00349020 y PNT 00389020.

39 Solicitud de información con número de folio PNT 00052820.

40 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *et al.*, “Informe sobre la situación de fosas clandestinas en el estado de Guanajuato”, *Fosas Guanajuato*, 25 de agosto de 2020, <https://fosas-guanajuato.datacivica.org/>

41 *Idem.*

42 ARTICLE 19, “Gobierno de Guanajuato dice no tener reportes de fosas clandestinas; prensa suma 109”, México, ARTICLE 19, 25 de agosto de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/08/fosas-clandestinas-guanajuato-prensa-gobierno-informe/>



Integrantes del Colectivo de Padres y Familiares de Desaparecidos, Secuestrados y Asesinados en Guerrero y El País realizaron una búsqueda de fosas clandestinas en la colonia Alta Cuauhtémoc, de Acapulco, Guerrero, en terrenos que pertenecen al parque nacional El Veladero. Denunciaron que las fosas ya habían sido abiertas y que los grupos del crimen organizado las han utilizado varias veces para enterrar a sus víctimas, 26 de octubre de 2020. Foto: Agencia Cuartoscuro.

riendo en el país, sino que sirva como memoria colectiva de esta crisis que se ha colado en el corazón de tantas familias”.<sup>43</sup>

Por ello, en el actual Cuarto Plan de Acción (2020-2022) de la Alianza por el Gobierno Abierto se contempla incorporar este registro a una plataforma nacional cuyos elementos centrales sean la interoperabilidad y el formato de datos abiertos. Al momento de cerrar este informe, la implementación del plan de acción se encuentra en desarrollo. Sin embargo, la amenaza que se cierne sobre la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo que vigila la instrumentación del plan, pone en riesgo la concreción de los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto.

Jorge Verástegui, familiar de personas desaparecidas y defensor de los derechos humanos, narra cómo, ante esta falta de claridad en las cifras, realizó una solicitud de información a la CNB para que le proporcionaran la base de datos y todos los registros con nombre, lugar y fecha de desaparición. “Sin embargo, la respuesta de la CNB fue que no puede otorgar la base de datos porque son datos personales; bueno, eso me llevó a meter un recurso de revisión ante el INAI”. Lo central en esta solicitud, dice Verástegui, “es poder tanto, como familiar como sociedad civil, en general, tener elementos suficientes para contrastar la información que el gobierno federal hace pública en diferentes conferencias de prensa en materia de personas desaparecidas”. Comenta que organizaciones y familias de personas desaparecidas hicieron un ejercicio para ver si los datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) estaban correctos. “Y nos dimos cuenta de que algunos no se encontraban, aun y cuando contaban con una denuncia, que se supone que era el criterio del RNPED [...]. Por ejemplo, en mi caso se encontraba tanto mi hermano como mi sobrino, pero mi hermano se encontraba con los apellidos invertidos. Es decir, Antonio González Verástegui [en lugar de Verástegui González], que no es un caso que esté abandonado [...]”. Con el nuevo registro, dice, surge la misma duda, pues “sólo se pu-

43 ARTICLE 19, “La metodología y base de datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas debe ser publicada para garantizar el derecho a la información y a la verdad”, México, ARTICLE 19, 15 de julio de 2020, <https://articulo19.org/la-metodologia-y-base-de-datos-del-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas-debe-ser-publicada-como-mecanismo-de-transparencia-verificacion-y-rendicion-de-cuentas/>

blican números. Y la plataforma, digamos la versión pública del registro, tiene muchas inconsistencias. Tiende a equivocarse en los resultados y las consultas que uno hace. [...] Lo que argumento en el recurso de revisión es que los datos que solicito son datos no solamente por tener la información, sino que también tienen otra finalidad que es el tema de la búsqueda”.<sup>44</sup> A pesar de que el INAI resolvió el recurso a su favor, la CNB volvió a negarle la información con el mismo argumento de la imposibilidad de publicar datos personales.

La dificultad de escrutar las plataformas se repite también en lo local. Un ejemplo de ello es el artículo publicado por *El Diario NTR*, que da cuenta de un reporte interno Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) al que el medio tuvo acceso, que consigna casi 3000 cuerpos, secciones anatómicas y restos humanos en los diferentes espacios de esa institución, mientras que “la plataforma de Personas Fallecidas Sin Identificar del gobierno estatal tiene registradas 1550 personas que se encuentran bajo el resguardo del IJCF, hasta julio. Este es un reporte oficial por parte del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco. Significa una diferencia de 1436”.<sup>45</sup> Al requerir el reporte interno, mediante una solicitud de acceso a información oficial, “el IJCF respondió con una negativa y señaló que ‘la información solicitada existe y se encuentra en posesión de esta dirección y se advierte que la información solicitada debe ser considerada y tratada como de acceso restringido, con el carácter de información reservada, de la cual queda prohibida temporalmente su acceso íntegro a la misma, publicación, difusión y/o reproducción a persona alguna con excepción del personal que en el ejercicio de sus funciones y atribuciones deban o puedan tener acceso a la misma’”.<sup>46</sup>

Para poder contrastar los dichos de autoridades de diferentes niveles y poder hacer un escrutinio de las políticas públicas relacionadas con las violaciones graves de los derechos humanos, es fundamental que los registros relacionados con éstas sean públicos. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP), los sujetos obligados a nivel federal y estatal deben poner a

disposición del público y mantener actualizadas “las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible”.<sup>47</sup>

## Masacres

Dar una cifra de masacres es complicado pues depende de cómo sean definidas. La organización Causa en Común realizó un conteo basado en un seguimiento de prensa con el que identificaron 429 eventos de este orden sólo de enero a julio de 2020.<sup>48</sup> A su vez, también mediante seguimiento a notas periodísticas, complementado con datos oficiales, el periódico *Reforma* publicó que, durante 2020, se reportaron 71 masacres, en las que fueron asesinadas al menos 486 personas en 22 estados. El evento con mayor número de víctimas se dio en un anexo de Irapuato, Guanajuato, con un saldo de 26 muertes.<sup>49</sup> Estos conteos se suman a los casos reseñados antes de masacres cometidas en este sexenio, en particular, en los últimos meses, en diferentes partes del territorio nacional, lo que demuestra que los dichos del presidente no tienen sustento.

## Impunidad

El presidente López Obrador afirma que ya no hay impunidad, sin embargo, según el Índice Global de Impunidad (IGI) 2020, México siguió encontrándose en 2019 entre los países con mayor índice en la materia (49.67 puntos, mientras que el máximo corresponde a Tailandia, con 62.82 puntos), lo que coloca al país en el lugar

44 ARTICLE 19, entrevista a Jorge Verástegui, 1 de diciembre de 2020.

45 Serrano Íñiguez, Sonia, “Semefo esconde al menos mil cuerpos”, *El Diario NTR*, 14 de diciembre de 2020, [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=159373#.X9d3myfG6jF.whatsapp](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=159373#.X9d3myfG6jF.whatsapp)

46 *Idem*.

47 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIIP\\_130820.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIIP_130820.pdf)

48 Causa en Común, “Rechaza Causa en Común una mejora en la seguridad pública como lo expuso AMLO en su informe”, México, boletín 45, 1 de septiembre de 2020, [http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/09/200901\\_Bolet%C3%ADn\\_Segundo-informe-de-gobierno-vf.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/09/200901_Bolet%C3%ADn_Segundo-informe-de-gobierno-vf.pdf)

49 Uscanga, Óscar, “Sumó 71 masacres el país en 2020”, *Reforma*, 9 de enero de 2021, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?urlredirect=https://www.reforma.com/sumo-71-masacres-el-pais-en-2020/ar2102595?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->

60 de 69 países estudiados.<sup>50</sup> Por otro lado, según estudios de México Evalúa, la impunidad en 2019 fue del 92.4%. Aunque esto representa una ligera mejoría con respecto al 96.1% de 2018, de ninguna manera podría decirse que se ha abatido sustancialmente y, menos, que ya no existe.<sup>51</sup> La impunidad sigue siendo la norma.

Históricamente, una institución conocida por su nivel de opacidad e impunidad es justamente la Sedena. En la última década, los militares han sido señalados por delitos como pertenencia a, o cooperación con grupos del crimen organizado, portación ilegal de armas y homicidios. En este tiempo, 1137 elementos castrenses han sido vinculados a proceso, en su mayoría, por los delitos señalados, pero únicamente 374 fueron sentenciados a algún tipo de pena.<sup>52</sup> A lo anterior, es necesario añadir que dicha información se encuentra incompleta, pues el Poder Judicial señaló que no tiene datos de cómo culminaron los procesos en casi 500 casos.<sup>53</sup> La Sedena declaró de manera oficial que, también en la última década, 187 personas “murieron” o fueron heridas como consecuencia de sus operativos en distintas partes del país. De este periodo, 2018 y 2019 son los años con mayor cantidad de reportes. Sin embargo, de acuerdo con una nota de *Animal Político*, la Sedena, informó menos de la mitad de los casos a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), por lo que no se les inscribió en el Registro Nacional de Víctimas para la reparación respectiva del daño. En cambio, la Sedena indemnizó a dichas víctimas y sus familias por medio de una unidad interna creada en 2010 para pagar considerables cantidades de dinero y otros “apoyos” a través de la firma de convenios con cláusulas de confidencialidad, sin que a la fecha hayan transparentado los montos pagados, a pesar de ha-

berse requerido el dato mediante una solicitud de acceso a la información pública.<sup>54</sup>

Santiago Aguirre, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), afirma: “Creo que el presidente no [se] había, en algunas de sus expresiones, dado cuenta de que se pusiera en ese lugar de representante del Estado. Por ejemplo, cuando dice: ‘Ya no se violan los derechos humanos en el Estado mexicano’, y pues sabemos que eso es falso, tal parece que él lo dijera porque él personalmente está convencido de que él no lo hace y eso desde una lógica de instituciones es importante pero insuficiente”.<sup>55</sup>

Cuando desde la palestra presidencial se insiste en la inexistencia de las violaciones a los derechos humanos, no sólo se está desinformando a la sociedad, sino que también se niega la experiencia de las víctimas de masacres, desapariciones, tortura, feminicidios y homicidios. Se viola el derecho de las víctimas y la sociedad a la verdad, al tiempo que se revictimiza a aquellas personas que las han sufrido, al negar sus vivencias.

## Justicia simbólica y selectiva

Respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado, el grueso de las acciones llevadas a cabo por el gobierno actual están dirigidas a la justicia simbólica, sin que haya una clara política de Estado para lograr justicia legal y generar las condiciones que garanticen la no repetición de estas violaciones. Algunas acciones en este sentido han sido incluidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, pero éstas sólo podrán ser evaluadas cuando hayan sido realizadas. Como sabemos, la existencia de planes, programas, incluso leyes y reglamentos, en México, no se traduce automáticamente en su aplicación, por lo cual no hay garantía de que se cumplan las disposiciones recogidas en dicho plan.

En lo que va de este sexenio, ha habido al menos nueve disculpas públicas. Algunas han sido ofrecidas en eventos específicamente planeados para ello y otras, como la

50 Le Clercq Ortega, Juan Antonio, y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo*, San Andrés Cholula, Universidad de las Américas Puebla, agosto de 2020, <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-1GI-2020-UDLAP.pdf>

51 México Evalúa, “Hallazgos 2019. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, México Evalúa, 22 de octubre de 2020, <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/10/presentacion-hallazgos2019.pdf>

52 Pradilla, Alberto, *op. cit.*

53 *Idem.*

54 Ángel, Arturo, “Ejército acepta a 187 víctimas de sus operativos, pero negocia con ellos para no reportarlos a CEAV”, *Animal Político*, 11 de enero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/01/ejercito-victimas-operativos-negocia-ceav/>

55 ARTICLE 19, entrevista a Santiago Aguirre, 7 de diciembre de 2020.



Jaime Rochín del Rincón, comisionado ejecutivo de atención a víctimas a nivel federal, durante la presentación del “Plan de Atención y Reparación a las Víctimas de la Violencia Política del Pasado”, con la presencia de familiares que han padecido esta problemática. El evento se realizó en la unidad deportiva Mariscal del poblado de Atoyac, el 11 de febrero de 2019. Foto: Agencia Cuartoscuro.

del caso Ayotzinapa —que se analiza más adelante—, han surgido espontáneamente. Además de la ya mencionada disculpa pública por la masacre de Acteal, en este apartado analizaremos dos casos de disculpa pública y cómo se ha desarrollado cada uno. Como veremos, las víctimas tienen expectativas diferentes de lo que debe cumplirse para avanzar hacia la verdad y la justicia.

### Represión estatal: más de 50 años de impunidad

El 11 de febrero de 2019 se llevó a cabo el segundo acto de disculpas públicas de la administración de López Obrador, en Atoyac de Álvarez, Guerrero, por los entonces comisionado de la CEAV, Jaime Rochín; gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo Flores, y alcaldesa de Atoyac de Álvarez, Yanelli Hernández Martínez.<sup>56</sup> Esta disculpa fue ofrecida como parte de y en el contexto de la presentación del Plan Colectivo de Reparación Integral como Parte del Derecho a la Reparación Colectiva a Favor de las Víctimas de Violaciones Graves, Generalizadas y Siste-

máticas Ocurrecidas en un Contexto de Violencia Política del Pasado, en el Periodo Conocido como “Guerra Sucia”.

Este plan incluye la creación de un mecanismo independiente de investigación, una disculpa pública de las autoridades competentes, la creación de memoriales y la resignificación de espacios públicos, la creación de narrativas para recuperar la memoria y la instauración de un día nacional para recordar a las víctimas de la guerra sucia. Además, se plantean medidas de restitución, rehabilitación y no repetición.<sup>57</sup>

56 La primera disculpa pública de la actual administración fue dada a la periodista Lydia Cacho y es analizada por ARTICLE 19 en su informe de 2019. Véase ARTICLE 19, *Disonancia...*, op. cit.

57 Para consultar el plan completo, véase Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, CEAV, “Resolución que emite el comisionado ejecutivo de Atención a Víctimas en el expediente administrativo CEAV/CIE/0448/2018, por la que se determina el plan colectivo de reparación integral como parte del derecho a la reparación colectiva a favor de las víctimas de violaciones graves, generalizadas y sistemáticas a derechos humanos ocurridas en un contexto de violencia política del pasado, en el periodo conocido como ‘guerra sucia’”, 11 de febrero de 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438170/RESOLUCI\\_N\\_CEA.V.CIE.0448.2018\\_V\\_CTIMAS\\_PERIODO\\_GUERRA\\_SUCIA-ilovepdf-compressed.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438170/RESOLUCI_N_CEA.V.CIE.0448.2018_V_CTIMAS_PERIODO_GUERRA_SUCIA-ilovepdf-compressed.pdf)

Sin embargo, a casi dos años de la disculpa pública y la presentación del Plan Colectivo de Reparación Integral, prácticamente no se ha cumplido ninguno de sus puntos. Para hablar de esto, entrevistamos a dos habitantes de El Quemado, una de las comunidades emblemáticas de la represión ejercida por el Estado en los años setenta en Guerrero. De esa comunidad, fueron detenidos y torturados 97 hombres, algunos de los cuales sufrieron desapariciones transitorias y, luego, prisión política. Se les acusaba de haber participado, como parte de la guerrilla de Lucio Cabañas, en el asesinato de 18 militares. Además, el pueblo fue asediado por años.<sup>58</sup> Respecto a la represión, Victoriano Flores, uno de los sobrevivientes, dice:

Fue lamentable [...] porque hasta niños se llevaron detenidos y ancianos también. [...] Los soldados aquí fueron muy represivos. Hasta nuestro trabajo que era la milpa [...] el maíz, todo eso se perdió [...]. Aquí nos llamaron a una asamblea en la cancha de basquetbol, hicieron como una lista, nos fueron nombrando y nos fueron metiendo a una casa. Ahí nos metieron, nos amarraron de pies y manos y nos vendaron de los ojos y ahí te van. A algunos ahí nos empezaron a golpear. Y ya de ahí, al otro día, al tercer día nos subían a un helicóptero y nos llevaron al cuartel de Atoyac [...]. Y había hasta gusanos donde nos pusieron en los cuartos oscuros, lloviendo y todo. De plano fue muy pesado, pesadísimo.

Flores relata también las torturas: “Algunos namás les daban su golpiza y los soltaban, a otros los llevaban a Atoyac. Y la mayoría nos llevaron de Atoyac a Acapulco, y de ahí estuvimos en el proceso y nos sentenciaron a treinta años. Posteriormente, al año, nos confirmaron la sentencia. Aparte de que aquí, hasta golpes, nos metían al tambo de agua [...]. No quisiera decirle, pero le voy a decir: algunos toques eléctricos en los testículos”.<sup>59</sup>

58 Rangel Lozano, Claudia E.G., “La voz de los sobrevivientes: Las cárceles clandestinas en Guerrero, México: una radiografía. 1969–1979”, *O Público e o Privado*, núm. 18, julio-diciembre de 2011, pp. 75–92, [http://humanidades.uagro.mx/inicio/imagenes/La%20voz%20de%20los%20sobrevivientes\\_Las%20c%C3%A1rceles%20clandestinas%20en%20Guerrero%20-%20CEGRL.pdf](http://humanidades.uagro.mx/inicio/imagenes/La%20voz%20de%20los%20sobrevivientes_Las%20c%C3%A1rceles%20clandestinas%20en%20Guerrero%20-%20CEGRL.pdf)

59 ARTICLE 19, entrevista a Victoriano Flores de la Cruz, 8 de diciembre de 2020.

Sobre la reparación integral por la represión sufrida, comenta que no se ha cumplido la parte de la indemnización económica. “Eso nos lo prometían cada vez que venían [el personal de CEAV], que iban a reparar el daño, lo que no se ha cumplido y lo que nunca supimos ni siquiera de cuánto iba a ser esa reparación”.<sup>60</sup> Un memorial que estaba en vías de ser construido en El Quemado tampoco ha avanzado. Dice Flores: “No lo quisimos, porque nosotros pusimos como condición que primero queríamos la compensación, porque no le hemos llamado reparación. Y después que el gobierno hiciera lo que quisiera hacer”. Además, reflexiona sobre la indemnización:

Yo le llamo compensación porque el sufrimiento que personalmente tuvimos fue muy grande. Así nos den un *montonón* de dinero, o alguna otra comodidad, jamás se nos va a olvidar esto porque ya tiene cincuenta años y no se nos olvida. Le decimos compensación porque mis hijos no estudiaron. Tenía un hijo que se iba a meter a la escuela para licenciado y ya no estudió, mis demás hijos ya no estudiaron, las milpitas que teníamos se perdieron, los que teníamos café, también se perdieron. Los cuatro años se perdieron las cosechas. El ganado que teníamos —yo, en mi caso, tenía 18 vaquitas—, todo se perdió. Ya mero andábamos perdiendo la vida porque cuando llegamos a la cárcel haz de cuenta que éramos esqueletos<sup>61</sup>.

Con estas palabras tan precisas, don Victoriano Flores explica la profundidad de la represión y la tortura, sus efectos a 50 años, su continuidad en el tiempo. Para él, la indemnización, aunque no podría nunca reparar el daño producido por las violaciones a los derechos humanos de la que fueron víctimas, por lo menos podría detener esa continuidad. Nos dice: “lo poquito que nos dieran, lo vamos a repartir para que amortigüe, aunque sea algo, de lo que hubieran sido ellos [sus hijos], porque perdieron sus estudios”.<sup>62</sup> Sobre la urgencia de estas reparaciones, Norberto Morales, familiar de una de las víctimas de El Quemado, menciona: “Ya han muerto señores, señores que les desagradaba sentirse revictimizados, les dolía, lloraban. Por eso digo, espero que cuando menos los pocos que quedan respiren unos días con tran-

60 *Idem.*

61 *Idem.*

62 *Idem.*

quilidad”.<sup>63</sup> Así, además de la burocracia, los tiempos del Estado chocan, como suelen hacerlo, con los de las víctimas.

Las víctimas señalan a los entonces presidente de la República, Luis Echeverría, y secretario de la Defensa Nacional, Hermenegildo Cuenca Díaz, así como a encargados locales de la represión, como responsables de las violaciones a sus derechos humanos. Contra ellos tampoco ha habido acciones legales ni se ha buscado a las víctimas para la investigación.<sup>64</sup> Del Plan Colectivo de Reparación Integral, entonces, lo único que ha llegado a la comunidad de El Quemado ha sido el equipo del memorial, que ha quedado en suspenso por parte de la CEAV y porque la propia comunidad no lo ve como una prioridad, y la promesa de reparaciones económicas, que no se han concretado, según les han dicho, por razones presupuestales.

En palabras de Nicómedes Fuentes, excomisionado de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (Com-verdad):

Ante la falta de atención de la reparación integral del daño a las víctimas de la guerra sucia, el equipo de seguimiento de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero decidió interponer un amparo que fue firmado por 43 víctimas de la comunidad de El Quemado y diez de San Juan de las Flores, ambas del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero: 53 de 515 casos de víctimas documentadas por la Comisión [...]. Las demandas en el amparo son: el reconocimiento de la calidad de víctimas de las personas quejas, reparación integral del daño y reconocimiento de la Comverdad como organismo análogo a un organismo defensor de derechos humanos. La sentencia del juez fue favorable a las víctimas para que se creara un programa integral emergente de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral del daño de las víctimas identificadas por la Comisión [...]. La CEAV se inconformó y en mayo de 2019 el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la Ciudad de México confirmó la sentencia y hasta la fecha se está en espera del cumplimiento total de la misma. Las víctimas de la guerra sucia representan la concreción de la im-

punidad, una deuda lacerante del Estado mexicano con el pueblo de Guerrero y, en general, con el pueblo mexicano.<sup>65</sup>

A más de un año y medio de la sentencia, las víctimas siguen en espera de su cumplimiento. Dice Norberto Morales:

Hay una sentencia y esperemos que ya se cumpla pronto, porque ya los señores..., uno se siente impotente ante tanto tiempo y la negligencia de las autoridades [...], vemos que hay solamente una simulación para estar ahí y palear un poco, pero con papeleo, pero aquí no hay ni siquiera ese apoyo emergente que le dan a otros colectivos que van a gritar allá y son casos recientes los de ellos y nosotros lo que queremos es que se atienda esto que es un caso que ya casi medio siglo. Es vergonzoso. Y duele, duele.<sup>66</sup>

Victoriano Flores apela al jefe del Ejecutivo: “Decirle a nuestro señor presidente, si llegara a oír allá, que estamos esperando que se nos haga justicia [...]. La verdad estábamos pensando que ahorita con el nuevo gobierno, con López Obrador, iban a mejorar las cosas, pero hasta ahorita no hemos visto resultados. Y pedimos que ojalá esto llegara a oídos del señor presidente, porque a lo mejor ni sabrá él de esto”.<sup>67</sup> Esa esperanza que se mencionó al inicio sigue vigente, entonces, en algunos sobrevivientes que piensan que si no se ha hecho justicia en su caso es porque el presidente no ha sabido de lo que sucede, aunque el aparato gubernamental esté al tanto del asunto y haya obligaciones jurídicas frente a él.

Como en el caso de la masacre de Acteal, en el de las víctimas de la “guerra sucia” de los setenta y ochenta —como manifiestan los sobrevivientes—, la justicia simbólica, la disculpa pública, no alcanza para caminar hacia la verdad, la justicia y la no repetición.

En su discurso por dos años de gobierno, López Obrador mencionó: “Se están reparando daños cometidos a personas o familiares afectados por la corrupción neoliberal o por la violencia de Estado, como los casos de la

63 ARTICLE 19, entrevista a Norberto Morales, 8 de diciembre de 2020.

64 ARTICLE 19, entrevista a Victoriano Flores..., *op cit.*

65 ARTICLE 19, comunicación personal con Nicómedes Fuentes García, 9 de diciembre de 2020.

66 ARTICLE 19, entrevista a Norberto ..., *op. cit.*

67 ARTICLE 19, entrevista a Victoriano Flores..., *op. cit.*



Luego de 22 años, el Estado mexicano reconoció su responsabilidad en la masacre de Acteal, Chiapas, que sucedió el 22 de diciembre en 1997. Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos de la Segob, pidió disculpas por el asesinato de 45 indígenas tzoziles. Al evento acudieron algunos de los familiares de las víctimas, aunque no todos, ya que un grupo que no asistió al evento aún siguen exigiendo justicia y castigo para los responsables, 3 de septiembre de 2020. Foto: SEGOB / Cuartoscuro.

guardería ABC, en Hermosillo, Sonora, o Pasta de Conchos, en Coahuila; se mantiene el programa de protección a periodistas”.<sup>68</sup> Sin embargo, los problemas con las reparaciones son constantes y generalizados. Sólo unos días antes de estas declaraciones, padres de los niños y niñas de la guardería ABC realizaron un plantón en la Segob y dijeron que, de no ser escuchadas sus demandas, asistirían a la conferencia matutina para hacer sus reclamos directamente al presidente. Exigen que la CEAV agilice el trámite de reparación integral por los casos de sus hijos e hijas. De acuerdo con una de las madres, a pesar de que Alejandro Encinas había pedido que se hiciera todo lo necesario para cumplimentar las reparaciones, “los de la CEAV se están poniendo renuentes. Las resoluciones administrativas] salen con nombres revueltos, ponen los nombres de niños vivos como fallecidos [...], nos están dando muchas largas”.<sup>69</sup> Después de

más de dos meses, los padres y madres de familia recibieron el Año Nuevo en el campamento de protesta y siguen exigiendo que la CEAV cumpla con sus responsabilidades. “Los comunicados que saca la CEAV son falsos, porque si fuera como ellos dicen, ya estuviéramos tranquilos en nuestras casas”, aclara uno de los padres de los niños y niñas fallecidas.<sup>70</sup>

Michael Chamberlin, quien fue director general de Vinculación de la CEAV, cargo al que renunció por los problemas estructurales del organismo, los describe en un texto previo a su dimisión y diagnóstica: “Que el Estado cuente con una institución que se encarga de pagar las violaciones a derechos humanos que comete, en lugar de asumir responsabilidad y corregirlas, habla de una política que administra víctimas en lugar de repararlas. En eso se ha convertido a la CEAV”.<sup>71</sup> En ese escrito, Chamberlin denuncia que las instituciones que han violado los derechos humanos no suelen hacerse cargo de las reparaciones, ni siquiera las económicas, dejando

68 “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador. 2º año...”, *op. cit.*

69 Camacho Servín, Fernando, “Padres de la guardería ABC se manifiestan en SEGOB,” *La Jornada*, 12 de noviembre de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/11/12/padres-de-la-guarderia-abc-se-manifiestan-en-segob-6667.html>

70 *Idem.*

71 Chamberlin, Michael W., “La CEAV: tregua o colapso”, *Animal Político*, 30 de noviembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-ceav-tregua-o-colapso/>

esta responsabilidad a la CEAV. Esto, argumenta, hace que el costo político de esos crímenes sea casi inexistente.

### Ayotzinapa: aprendizajes para la verdad y la justicia

Un caso distinto al de las disculpas públicas por la masacre de Acteal y por la represión generalizada y sistemática cometida por el Estado en los años setenta y ochenta, es el de la expresada por el presidente López Obrador por los 43 estudiantes de la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, Guerrero, que entre el 26 y 27 de diciembre de 2014 fueron víctimas de desaparición forzada a manos de elementos de diversas fuerzas de seguridad del Estado mexicano mientras se hallaban en Iguala.

Anteriormente, las disculpas habían sido manifestaciones aisladas que, podría decirse, no han tenido mayores consecuencias estructurales, más allá de lo que puedan significar para ciertas víctimas en particular. En el caso Ayotzinapa, la disculpa ocupa más bien un lugar tangencial y el enfoque del actual gobierno ha sido excepcional en términos de la búsqueda de justicia y verdad ante violaciones a los derechos humanos. Sólo cuatro días después de la toma de protesta de López Obrador, se emitió el decreto presidencial para la creación de la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa. Éste ha sido el único caso para el cual se ha creado una comisión de la verdad en este sexenio, con un ejercicio de seguimiento por diversas instancias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas. Además, se nombró un fiscal especial. Desde el inicio de su sexenio, López Obrador lo ha marcado como un caso paradigmático a ser tratado de manera diferente a las decenas de miles de desapariciones en el país. Esto demuestra que si hay voluntad política, se pueden lograr avances, en términos de verdad y justicia, que podrían aplicarse a otros casos.

En el evento en Palacio Nacional para conmemorar el sexto aniversario de la desaparición de los estudiantes, el presidente López Obrador pidió perdón en nombre del Estado a las familias de las víctimas.<sup>72</sup> La única otra

72 Rodríguez García, Arturo, “AMLO se disculpa a nombre del Estado con padres de los normalistas de Ayotzinapa”, *Proceso*, 26 de septiembre de 2020, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/9/26/amlo-se-disculpa-nombre-del-estado-con-padres-de-los-normalistas-de-ayotzinapa-249997.html>

ocasión en que el presidente había pedido disculpas fue cuando se anunció, en marzo de 2019, la apertura de archivos sobre la represión política y la vigilancia de regímenes anteriores. Sin embargo, y contrariamente a los demás actos de disculpa pública de este sexenio y a los protocolos que suelen seguirse, las dos disculpas enunciadas por López Obrador no fueron construidas con las víctimas, ni se tomó en cuenta lo que ellas esperaban.<sup>73</sup>

Santiago Aguirre dice:

Esa parte del mensaje del presidente en el aniversario no la tenían prevista las familias. Y no necesariamente era parte de lo que se había acordado con las instituciones que abarcaría el mensaje. [...] Como expresión de empatía es positivo [...] Pero el hecho mismo de que no estuviese preparado o que las familias no hubiesen llegado con la expectativa de que eso ocurriera, y que estén todavía esperando otros resultados, creo que también hace que el potencial reparador para las familias no termine de ser el que pudiera tocar y esperar en este tipo de casos. Creo que cuando se trata de disculpas públicas son actos que involucran tanta vivencia, tantos sentires de las familias, que lo mejor es construir el diseño de esos actos con ellos y con ellas para que sí pueda ser en alguna medida mínima reparador y no simplemente una formalidad. Como todo con este gobierno, ¿no? Si hubiera sido bien preparado [...] capaz que sí ayude en el proceso de las familias de una manera diferente.<sup>74</sup>

Aguirre habla también del simbolismo presente en la disculpa y de las contradicciones que afloran después de ésta. “Cantar el Himno Nacional ahí en Palacio Nacional con el presidente disculpándose después de todo lo que vivieron, sí las tenía muy emocionadas [a las madres de los estudiantes desaparecidos]. Como estos procesos, marcados por mucha ambivalencia y después pasa un mes y no se avanza, también se diluye algo del

73 Es importante notar que ha habido tres momentos de disculpa pública por parte del Estado para las víctimas del periodo de represión estatal de los años setenta y ochenta. El correspondiente a la apertura de los archivos de la “guerra sucia”, la disculpa como parte del Plan Colectivo de Reparación Integral y la disculpa a Martha Alicia Camacho, víctima de desaparición forzada transitoria, ofrecida el 23 de septiembre de 2019.

74 ARTICLE 19, entrevista a Santiago..., *op. cit.*

sentido”.<sup>75</sup> Incluso en este caso, en el que ha habido más avances o, al menos, más voluntad política que en la mayoría de las desapariciones, la disculpa queda como un hecho relativamente aislado que no termina de cuadrar con el resto de la política sobre el tema.

La Comisión para la Verdad, que ha sido planteada por el gobierno mexicano como un instrumento de justicia transicional,<sup>76</sup> ha dado resultados concretos que pueden considerarse positivos. Santiago Aguirre menciona las órdenes de aprehensión contra Tomás Zerón, extitular de la Agencia de Investigación Criminal acusado de alterar y modificar pruebas, y agrega:

Vemos como un avance también importante las acciones contra quienes cometieron actos de tortura y, en particular, que hoy esté en la cárcel alguien que llegó a encabezar la Policía Federal Ministerial como Carlos Gómez Arrieta, porque, además, la prueba que termina de decantar que lo persigan penalmente es un video de tortura que gráficamente muestra una práctica que por años habíamos denunciado y que nunca habíamos logrado documentar con un material visual tan potente que muestra cómo se tortura en México.

En este caso, explica Aguirre, se había denunciado la tortura ante diferentes instancias que no la habían acreditado y es el video el que prueba su existencia. Otro avance, dice, es que un capitán del 27 Batallón sea acusado por delincuencia organizada, lo cual apoya lo dicho por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes y las organizaciones de la sociedad civil respecto al involucramiento de otras fuerzas de seguridad, además de las locales, para el envío de cargamentos de droga a Estados Unidos. El otro gran avance, “el más importante, en realidad, es el hallazgo de un resto que pudo ser identificado, perteneciente a uno de los chicos, Christian Alfonso Rodríguez Telumbre, el hijo de Clemente y de Luzma, por muchas cosas: porque este resto estaba abandonado en un lugar donde ya no se hacían búsquedas, que no es el basurero de Cocula”. Además, se prueba “que es posible identificar esos pequeños fragmentos que se están encontrando en muchos lugares del país y, para el caso, muestran que tenían razón los papás, que les mintieron cuando les dijeron ‘el paradero

de todos los 43 fue el basurero’. Estos logros en la parte estructural se han logrado porque estamos mes a mes sentadas las víctimas, las organizaciones, fiscalía y administración pública con Gobernación ahí ayudando”.<sup>77</sup>

Aguirre acota que estos progresos son importantes para las organizaciones de la sociedad civil que acompañan el caso, pero para las familias, a seis años de la desaparición de los 43, “no alcanzan a ser suficientes como para prevalecer por encima de su sentimiento de desesperación, de impotencia, de falta del avance que quisieran y les saben a poco, como pasa con frecuencia en los casos de desaparición”. Para sus parientes, dice Aguirre, la identificación por un fragmento tan pequeño “es materializar que tuvieron un destino atroz los chicos. De ninguna manera eso puede frasearse, desde la lógica de las familias, como algo positivo porque, al contrario, es como palpar un dolor muy hondo. Y, desde ahí, lo principal que falta es el paradero”. Los familiares han insistido, dice Aguirre, en que lo que se necesita no es la creación de una explicación a modo, ya que es preferible “reivindicar esa incertidumbre que generar una narrativa que pretenda llenar huecos de manera forzada con pruebas que todavía tienen que consolidarse, con versiones de testigos aislados”.<sup>78</sup>

El planteamiento y la esperanza era que con el seguimiento puntual al tema de Ayotzinapa se generara un modelo que pudiera ser retomado para traer verdad y justicia a otros casos. Hasta ahora, a dos años del decreto que creó la Comisión de la Verdad, esto no ha pasado. Como sucedió con el gobierno de Enrique Peña Nieto, se le está dando un tratamiento de excepción al caso Ayotzinapa. En palabras de Jorge Verástegui:

La atención diferenciada que le está dando la actual administración tiene, por un lado, impacto negativo para el resto de las familias que en el día a día no ven una atención igual en sus casos. [...] Cuando tú tienes un caso en donde el presidente de la República se sienta con los familiares e instruye a todas las instancias del Estado, del gobierno federal, para que lo atienda, eso genera un mensaje más bien negativo, puesto que tienes a familias que no logran ni siquiera tener acceso al M[inisterio] P[úblico]. Y eso también genera tensión digamos al interior del movimiento de familiares de personas desaparecidas, porque se va

75 *Idem.*

76 “Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa”, *Gobierno de México*, [http://portales.segob.gob.mx/en/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/](http://portales.segob.gob.mx/en/Comision_para_la_Verdad/)

77 ARTICLE 19, entrevista a Santiago..., *op. cit.*

78 *Idem.*



Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, presenta el informe “A seis años de la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa”, en el Patio Central de Palacio Nacional. Lo acompañaron: Omar Gómez Trejo, titular de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa; Olga Sánchez Cordero, secretaria de Gobernación; María Martínez, representante de las familias y madre de Miguel Ángel Hernández Martínez, y Alejandro Encinas Rodríguez, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, 26 de septiembre. Agencia Cuartoscuro.

estructurando este discurso de que hay desaparecidos de primera y de segunda. [...] La realidad está señalando que es un caso privilegiado que se está viendo de manera aislada y que no está teniendo una repercusión a nivel de cómo se deberían de investigar las desapariciones en México, sobre todo las desapariciones donde hay participación de elementos del Ejército mexicano.<sup>79</sup>

En este sentido, dice Santiago Aguirre: “Yo creo que el otro impacto que todavía está en posibilidad de ser positivo, pero que no ha ocurrido, es que en Ayotzi[napa] se ha logrado un esquema virtuoso de trabajo entre organizaciones muy locales, como Tlachinollan; nacionales, como el Pro[dh], las propias víctimas y la Fiscalía [General de la República] y Segob, y pienso que eso es importante, porque ese esquema puede replicarse y ayudar a que se revisen otras historias que están en la impunidad”.<sup>80</sup> Más allá de que el modelo se repita o no, añade, en este caso ha habido logros que pueden tener un impacto en el contexto más general de las violaciones a los derechos humanos en México. Entre ellos, las

órdenes de aprehensión y las detenciones que se han llevado a cabo, junto a la identificación de los restos de Christian Rodríguez Telumbre. “Es tanta la impunidad en México, que si no vamos mostrando con historias concretas que es posible desmontar esa impunidad, vamos contribuyendo a la pedagogía de que ese es nuestro destino ineludible y que siempre van a ser así las cosas”.<sup>81</sup>

Incluso en este caso paradigmático, en el que si bien hay una clara voluntad política de que avance la investigación y, sobre todo, se rompió la narrativa del gobierno anterior sobre los acontecimientos, los progresos no terminan por garantizar el derecho a la verdad, develando el paradero de los estudiantes, el porqué de los hechos y quiénes fueron los responsables. Además, al tratarse como un caso aislado, no se ve que pueda impactar en la política de búsqueda de personas desaparecidas, en general, ni garantizar la no repetición de estos crímenes.

79 ARTICLE 19, entrevista a Jorge..., *op. cit.*

80 ARTICLE 19, entrevista a Santiago, *op. cit.*

81 *Idem.*

## Otras reparaciones simbólicas

Además de los actos de disculpas públicas, desde el Estado se han dado otras muestras de justicia simbólica a lo largo de los dos años de gobierno del presidente López Obrador. Ejemplos importantes de esto son el acuerdo para transferir al Archivo General de la Nación diversos archivos relacionados con la represión y actos de corrupción del pasado,<sup>82</sup> de febrero de 2019, y la entrega de archivos, el 2 de octubre de 2020, a familiares de víctimas y sobrevivientes de la represión estatal, por parte de la Segob.<sup>83</sup> En la misma ceremonia, el subsecretario Encinas recibió el expediente que la desaparecida Dirección Federal de Seguridad (DFS) llevaba sobre él. En este gobierno de simbolismos, tal acto busca aparentar una separación entre los anteriores sexenios, en que se espiaba y reprimía, y el actual, con una administración que se autodenomina transparente. Esta imagen se refuerza no sólo con la apertura de archivos o con el discurso de que no se reprime, sino también con el hecho de ser un gobierno formado por personas que fueron, a su vez, vigiladas y reprimidas por estar en contra del anterior régimen. Es decir, coloca en el espacio cívico una narrativa en la que se desinscribe de un pasado represivo para reforzar la versión de un presente en el que estos hechos ya no ocurren.

Por otra parte, en el Plan Verdad y Memoria Histórica del Pasado Reciente, suscrito por la Segob, el AGN, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el gobierno de la Ciudad de México, se anunció que se retirarán de lugares públicos los nombres de personas señaladas como represores del

periodo 1960-1980.<sup>84</sup> En el acto donde fue presentado este plan, el subsecretario Encinas sostuvo que “vamos avanzando, hay muchos que recorrer, pero estoy convencido que, con las víctimas, sus familiares, este encuentro con la Ciudad de México y con el esfuerzo institucional de todo el gobierno federal, estaremos dando respuesta para retomar la memoria, conocer la verdad, que se haga justicia, y que estos hechos no se vuelvan a repetir”. Aseguró también que se garantizará el acceso universal a los documentos del AGN, los cuales serán digitalizados y se les añadirá una descripción para lograr “una consulta ágil y efectiva, ya que al momento, este universo estimado de ocho millones no se encuentra plenamente descrito, con lo que se minan sus posibilidades de consulta al no tener certeza sobre la información que ahí se contiene”.<sup>85</sup>

Encinas habló de las acciones en pro de la verdad llevadas a cabo en años anteriores por el gobierno de la Ciudad de México y sobre la importancia de tomar otras medidas, como la recuperación de ciertos espacios como lugares de memoria.<sup>86</sup> Cabe destacar la importancia de la prometida digitalización de documentos de la Sedena, institución que durante mucho tiempo se ha caracterizado por su opacidad. El acceso a los archivos de esta corporación, así como a sus datos, en general, es de suma importancia, sobre todo, en el actual contexto de militarización y dada la centralidad que ha tenido históricamente en la represión.

82 Acuerdo por el que se Establecen Diversas Acciones para la Transferencia de Documentos Históricos que se Encuentren Relacionados con Violaciones de Derechos Humanos y Persecuciones Políticas Vinculadas con Movimientos Políticos y Sociales, Así Como con Actos de Corrupción en Posesión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2019, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551415&fecha=28/02/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551415&fecha=28/02/2019)

83 Roa, Wendy, *op. cit.*

84 “México abre proceso para retirar nombres de represores de lugares públicos” *Proceso*, 3 de octubre de 2020, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/10/3/mexico-abre-proceso-para-retirar-nombres-de-represores-de-lugares-publicos-250379.html>; Secretaría de Gobernación, Segob, “Firman convenio Gobernación, AGN, INEHRM y el gobierno de la CDMX a favor de la política de verdad y memoria del pasado reciente”, *Gobierno de México*, 2 de octubre de 2020, <https://www.gob.mx/segob/prensa/firman-convenio-gobernacion-agn-inehrm-y-el-gobierno-de-la-cdmx-a-favor-de-la-politica-de-verdad-y-memoria-del-pasado-reciente?idiom=es>

85 *Idem.*

86 En junio de 2019 se inauguró un memorial en Circular de Morelia 8, donde funcionó la DFS durante los años setenta, como una primera acción de recuperación de espacios relacionados con la represión. Hasta ahora, el anuncio por parte de la Segob de que otros sitios pertenecientes a diferentes fuerzas de seguridad serán recuperados como espacios de memoria no se ha traducido en acciones.



Personal del Sistema de Transporte Metro retira una placa conmemorativa con el nombre del expresidente de México, Gustavo Díaz Ordaz, el 1 de octubre de 2018. Foto: Agencia Cuartoscuro.

No obstante, es pertinente mencionar que tampoco se ha logrado el acceso íntegro a la documentación de diversas corporaciones de inteligencia del Estado mexicano desde 1926 hasta 1985, que se encuentra bajo resguardo del AGN. En enero de 2020, personas investigadoras especialistas en el periodo represivo de los sesenta a los ochenta se pronunciaron públicamente contra las restricciones para acceder a los documentos alojados en esta institución. En respuesta, el AGN solicitó al INAI la declaratoria de interés público de los archivos y, el 30 de enero de 2020, ambas dependencias realizaron un evento en el los fondos de la DFS y de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) fueron declarados de importancia histórica. Según el AGN, “el jueves 20 de febrero de 2020 ha quedado registrado como una fecha trascendental para la memoria nacional, al ser el día a partir del cual la ciudadanía ha podido acudir al Archivo General de la Nación y consultar de manera irrestricta la documentación que resguarda de las extintas [...] DFS y [...] DGIPS y que abarcan el periodo comprendido de 1926 a 1985”.<sup>87</sup>

87 Archivo General de la Nación, “Desde el 20 de febrero 2020 la ciudadanía puede consultar de manera íntegra el fondo documental DFS-DGIPS”, Gobierno de México, 18 de febrero de 2020, <https://www.gob.mx/agn/articulos/apertura-total-del-fondo-documental-de-las-extintas-dfs-dgips-a-partir-del-20-de-febrero-de-2020>

A pesar de esto, al no haber una catalogación completa de estos acervos, la consulta es compleja. Al momento de la redacción de este informe, solo el 10% de las cajas que contienen documentos de la extinta DFS han sido inventariadas.<sup>88</sup> Además, debe destacarse que, hasta el momento, el AGN no ha hecho público el plan y el equipo mediante el cual se hará la digitalización y catalogación de estos archivos. En palabras de María Magdalena Pérez Alfaro, investigadora del INAH: “El AGN trata estos acervos como si fueran uno más de los cientos de ramos que tiene que catalogar y resguardar, parece que no comprende la importancia que tienen”.<sup>89</sup>

Asimismo, se ha omitido reconocer el carácter de archivos históricos y, por ende, de fuentes de acceso público de otros acervos documentales que den cuenta de violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado entre los años sesenta y ochenta, tal como los archivos de la Sedena, de las diversas corporaciones policíacas del entonces Departamento del Distrito Federal y de las

88 Archivo General de la Nación, “Instrumentos de consulta del grupo documental DFS-DGIPS”, Gobierno de México, 20 de marzo de 2020, <https://www.gob.mx/agn/documentos/instrumentos-de-consulta-del-grupo-documental-dfs-dgips?state=published>

89 ARTICLE 19, entrevista a María Magdalena Pérez Alfaro, 1 de febrero de 2021.

policías estatales. Ante ello, se interpusieron amparos para buscar el reconocimiento de esos archivos como históricos para su consulta íntegra, que a la fecha están en espera de resolución. En este sentido, el anuncio del convenio entre la Segob y el AGN para digitalizar el total de los archivos puede verse favorablemente. Sin embargo, causa preocupación que el proceso podría tardar años, los que se sumarían a las cinco décadas de retraso para hacer del conocimiento público el contenido de estos documentos.

Es importante mencionar que ante la opacidad de la documentación correspondiente al periodo represivo de los años sesenta a los ochenta, ARTICLE 19 coordina el esfuerzo de catalogación y puesta al público de los archivos recuperados por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, los cuales se pueden consultar en el sitio de internet Archivos de la Represión.<sup>90</sup>

Lo narrado a lo largo de este capítulo demuestra claramente, por un lado, que el gobierno federal actúa de manera simbólica y selectiva frente a la comisión de violaciones graves a los derechos humanos y únicamente las reconoce y realiza acciones aisladas en casos emblemáticos, perpetrados en administraciones pasadas. Por otro lado, niega continuamente la existencia de este tipo de violaciones durante el actual sexenio, aun cuando la realidad demuestre lo contrario.

Además de lo previamente expuesto, para fines de este informe, se realizaron alrededor de 25 solicitudes de acceso a información pública a sujetos obligados federales,<sup>91</sup> sobre diversos temas relacionados con la comisión, documentación y acceso a información de violaciones graves a los derechos humanos, como desapariciones, hallazgos de fosas clandestinas, torturas, masacres, acciones de justicia simbólica y medidas integrales de reparación. Muchas de ellas, se hicieron a partir de las declaraciones del presidente López Obrador, tanto en las conferencias mañaneras, como en su Informe de Gobierno y en diversos discursos en los continuamente ha negado la existencia de tales violaciones durante su mandato. Sin embargo, además de que los

90 "Archivos de la represión", *Archivos de la Represión*, <https://archivosdelarepresion.org/>

91 La Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional de Búsqueda, la Fiscalía General de la República, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de la Defensa Nacional.

hechos cotidianos en el país contradicen directamente sus dichos, la Oficina de la Presidencia de la República tampoco pudo sustentar las declaraciones del primer mandatario, argumentando en su respuesta que "no localizaron evidencia documental que atienda los requerimientos del interesado".<sup>92</sup>

Por su parte, cabe señalar las tendencias recurrentes entre los sujetos obligados federales como la Oficina de la Presidencia, el SESNSP y la FGR, que en la mayoría de las ocasiones no respondieron a las solicitudes de información sobre violaciones graves a los derechos humanos argumentando "incompetencia",<sup>93</sup> que "las fiscalías locales no les proporcionaban dicha información",<sup>94</sup> que los "datos estadísticos son clasificados por el tipo penal en específico, no así, por la descripción de las conductas presuntamente constitutivas de delito, o bien, condiciones contextuales en las que se desarrolló el mismo".<sup>95</sup> En muy pocos casos proporcionaron la información completa<sup>96</sup> y en otros, aunque la otorgaron, fue de manera incompleta —como las carpetas de investigación iniciadas por el delito de tortura solicitadas a la FGR—<sup>97</sup> o bien sin desagregarla de la manera que se les requirió, como es el caso de la CEAV.<sup>98</sup>

En específico, hay que señalar los citados argumentos que las autoridades esgrimieron para alegar incompetencia, a pesar de que se les preguntó a distintos sujetos obligados de maneras diversas sobre cualquier tipo de evidencia o documentación sobre asesinatos múltiples o masacres, que son hechos violentos que podrían constituir violaciones graves de los derechos humanos. Y también hay que subrayar la incapacidad de las autori-

92 Solicitud de información con número de folio PNT 0210000172420 realizada a la Oficina de la Presidencia de la República sobre las declaraciones del presidente negando la existencia de masacres durante su sexenio.

93 Solicitud de información con folios PNT 210000172420, PNT 0000700348620, PNT 0001701018720, PNT 2210300086620, PNT 0000700348820, PNT 2210300086920, PNT 2210300087020, PNT 2210300087120 y PNT 2210300087220.

94 Solicitudes de información con folios PNT 2210300087020, PNT 2210300086920 y PNT 2210300086820.

95 Solicitudes de información con folios PNT 0001701019020, PNT 0001701019120 y PNT 0001701019220.

96 Solicitudes de información con folios PNT 0001701019320 y PNT 0001701018920.

97 Solicitud de información con folio PNT 0001701019420.

98 Solicitud de información con folio PNT 0063300032920.



En el Archivo General de la Nación fue presentada la versión pública de los archivos de espionaje del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) sobre los informes que se generaron en el periodo del 14 de junio de 1979 al 13 septiembre de 1983, los cuales abarcan la trayectoria política del actual presidente Andrés Manuel López Obrador. En la imagen, un reportero revisa las fichas de los archivos, 16 de abril de 2019. Foto: Agencia Cuartoscuro.

dades, con el consiguiente incumplimiento de sus obligaciones, para recopilar evidencia documental de tales hechos en la actualidad.

La suerte que corrieron estas solicitudes refleja claramente la pobreza del estado del derecho a la verdad y el poco o nulo acceso a información en la materia en México, panorama derivado de la negación de las violaciones graves a los derechos humanos en el discurso del presidente, por un lado, y del rechazo, por el otro, a entregar información completa y accesible sobre todos los hechos constituyentes de violaciones a los derechos humanos (sin importar la fecha en que sucedieron ni los gobernantes que estaban a cargo).

Por lo anteriormente señalado, es claro que el Estado mexicano, al no crear, preservar y facilitar el acceso a archivos públicos destinados a reunir y organizar información sobre dichos acontecimientos, sobre todo los ocurridos en los últimos años, incurre en múltiples faltas de cumplimiento de los estándares internacionales, como el Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad, de las Naciones

Unidas,<sup>99</sup> así como de las normas nacionales respecto a sus obligaciones de transparencia, según lo dispuesto en el inciso e) de la fracción II del artículo 77 y la fracción I del artículo 115 de la LGTAIP,<sup>100</sup> que establecen su deber de garantizar plenamente el derecho a la información como instrumento necesario para acceder al conocimiento de las violaciones graves de los derechos humanos.

99 En concreto, el Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad, de las Naciones Unidas, establece que los Estados tienen la obligación de preservar documentación y otras pruebas relativas a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, incluidos archivos de “a) dependencias gubernamentales, en particular las que desempeñan funciones en relación con las violaciones de los derechos humanos”; b) organismos locales que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; c) organismos estatales, incluidas la oficina del fiscal e instancias del poder Judicial, que participen en la protección de los derechos humanos, y d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación.

100 “Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: [...] II. Organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las Entidades federativas: [...] e) Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición [...]”. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, art. 74. “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando: I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad [...], art. 115.



**AGENDA MÍNIMA  
3.0 EN MATERIA  
DE LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN E  
INFORMACIÓN**



# Agenda mínima 3.0

## en materia de

## libertad de

## expresión e

## información

### 1. MEDIOS

**Objetivo 1.1** Eliminar el uso discrecional y arbitrario de la publicidad oficial como recurso de control indirecto de las líneas informativas de los medios de comunicación.

**ACCIÓN 1.1.1** Regular el uso de la publicidad oficial con base en estándares internacionales en materia de libertad de expresión y derecho a la información.

**Responsable:** Poder Judicial de la Federación

- a. Analizar los casos pendientes (acciones de inconstitucionalidad, recurso de reasunción de competencia del amparo contra la Ley General de Comunicación Social) con los estándares internacionales sobre libertad de expresión y regulación de publicidad oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- b. Analizar la procedencia de declarar inconstitucional la Ley General de Comunicación Social, debido a que no cumple con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, así como tampoco lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*.

**Responsable:** Congreso de la Unión

- a. Abrogar la Ley General de Comunicación Social, que permite el uso discrecional y arbitrario de la pauta de comunicación social.
- b. Iniciar una discusión de las iniciativas en materia de publicidad oficial, incluyendo la del colectivo #MediosLibres.<sup>1</sup>
- c. Considerar en la nueva ley de publicidad oficial lo siguiente:
  1. La publicidad oficial no debe desaparecer.
  2. Se necesita una ley general que atienda los tres niveles de gobierno.
  3. Definir criterios de asignación basados en la idoneidad.
  4. Máxima publicidad de las autoridades y de los medios de comunicación, para contar con una rendición de cuentas eficaz y controlar el uso de la publicidad oficial.

<sup>1</sup> La iniciativa ciudadana de ley de publicidad oficial puede consultarse en: ARTICLE 19, “#MediosLibres presenta iniciativa ciudadana para expedir Ley General de Publicidad Oficial”, México, ARTICLE 19, 25 de octubre de 2018, <https://articulo19.org/medioslibres-presenta-iniciativa-ciudadana-para-expedir-ley-general-de-publicidad-oficial/>

5. Transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y *rating*.
6. Contenidos de utilidad pública y sin promoción personalizada.
7. La publicidad oficial debe ser siempre identificable.
8. Fomentar la pluralidad y la diversidad.
9. Establecer mecanismos de control eficaces.
10. Hacer un uso racional de los recursos públicos.

**Responsables: Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y Secretaría de Gobernación**

- a. Vigilar y evaluar el cumplimiento de los lineamientos de la política de comunicación social.
- b. Evitar la concentración de publicidad oficial en unos cuantos medios. Se deben adoptar criterios objetivos y equitativos de asignación de ésta.
- c. Evitar la concentración del gasto en publicidad oficial en unas pocas instituciones. La publicidad oficial debe ajustarse a los fines establecidos en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

**Responsables: congresos de los estados**

Desarrollar un proceso de armonización legislativa de conformidad con los más altos estándares internacionales. Armonizar sus leyes de acuerdo con las buenas prácticas impulsadas por el colectivo #MediosLibres y retomando lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Responsable: Secretaría de la Función Pública**

- a. Actualizar de manera trimestral las bases de datos del sistema de gasto en comunicación social.
- b. Sancionar el uso proselitista y discrecional de la publicidad oficial.

**Responsable: Poder Ejecutivo**

- a. Se debe renunciar a cualquier mecanismo de control de los medios de comunicación que lleve a la censura previa. Esto incluye la importancia de emitir criterios claros de asignación de la publicidad oficial, regular malas prácticas, como el “gasto decembrino” o la concentración del gasto en unos pocos medios.
- b. El Estado mexicano debe evitar cualquier iniciativa que pretenda “verificar” los flujos de información atribuyéndose el derecho de calificar su veracidad y, en su lugar, proveer más y mejor información a la sociedad para que pueda hacer frente a supuestas campañas o actos aislados de desinformación.

**ACCIÓN 1.1.3 Cumplir con la obligación de transparentar el ejercicio del gasto en publicidad oficial (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 70, fracción XXIII).**

**Responsables: Secretaría de la Función Pública y todos los sujetos obligados federales, estatales y municipales que utilicen recursos para estos efectos**

- a. Publicar el detalle del gasto en publicidad oficial (monto, concepto, campaña, proveedor, tipo de medio o forma de difusión, facturas, contrato vinculado, línea estratégica, etc.) en datos abiertos y con oportunidad a través del sistema de comunicación social de la Secretaría de la Función Pública y similares en los estados.
- b. Publicar los contratos en materia de publicidad oficial en los portales de cada una de las dependencias de gobierno.

**ACCIÓN 1.1.2 Vigilar y sancionar el uso discrecional y arbitrario de recursos en publicidad oficial.**

- c. Vigilar que todo gasto de publicidad oficial en medios u otras formas de promoción y difusión, incluidas las plataformas digitales, sea transparente y se detalle la relación del gasto con la estrategia anual de comunicación y la campaña respectiva, de conformidad con los lineamientos de comunicación social a nivel federal y estatal.

**Responsables: Todos los medios de comunicación y otras entidades de difusión y promoción que reciben publicidad oficial, incluidas las plataformas digitales como Google, Facebook, Twitter, etcétera**

Publicar en sus sitios web a qué sujeto obligado del Estado le prestan servicios y la información detallada de los contratos, conceptos y montos de los mismos, así como la identidad de los entes contratantes y los criterios de difusión de toda publicidad política y propaganda pagada con recursos públicos.

**Objetivo 1.2 Eliminar las restricciones legales al ejercicio de la libertad de expresión.**

**ACCIÓN 1.2.1 Derogar los diversos tipos penales que criminalizan la libertad de expresión (calumnia, difamación, injurias, ultrajes, halconeos, etcétera)**

**Responsables: congresos de los estados y Congreso de la Unión**

Como parte de la política pública de protección integral que debe construir el gobierno, es necesario incluir espacios de discusión y construcción de acuerdos para la derogación de los tipos penales de los códigos de las entidades federativas donde aún se encuentren vigentes los delitos que inhiben el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a informar de manera libre (por ejemplo, honor, halconeos, antimemes, ultrajes).

En el ámbito administrativo, también hay normas restrictivas de la libertad de expresión que tienen que ser revisadas y reformadas, debido a que están destinadas a limitar la apropiación del espacio cívico realizada con marchas, mítines y similares, que en conjunto facilitan el ejercicio del derecho humano a la protesta (por ejemplo, leyes de tránsito, de movilidad, de turismo y de cultura cívica).

La estrategia también deberá contemplar el análisis desde una perspectiva interseccional, en la que se armonicen y protejan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la libertad de expresión en temas de interés público, lejos del populismo punitivo y en aras de la mayor protección a los derechos humanos (por ejemplo, la criminalización de difusión de imágenes no consentidas).

**ACCIÓN 1.2.2 Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las normativas de protección a periodistas estatales y armonizarlas con la legislación federal.**

**Responsables: Senado de la República, congresos locales**

Las diversas legislaciones que se proponen dotar de protección a los y las periodistas cuya labor ponga en riesgo su integridad, así como la de sus familiares o personas cercanas, deberán regirse por una perspectiva amplia y funcional del periodismo, sin establecer categorías excluyentes (remuneración, permanencia, pertenencia a medios convencionales, actividad principal, grados académicos, etcétera) para la consideración de quienes desempeñan esta labor.

Para esto, es necesario tomar en cuenta que actualmente está pendiente en el Senado de la República la aprobación de la reforma a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Asimismo, los estados de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas incluyen diversas disposiciones restrictivas en sus leyes de protección a periodistas.

### ACCIÓN 1.2.3 Reformar el proceso civil de reparación por daño moral.

**Responsables: Congreso de la Unión y congresos de los estados**

Deberán realizarse reformas procesales en materia civil para establecer la obligación judicial de realizar un análisis *prima facie* de las pretensiones de las demandas por daño moral derivadas del supuesto abuso en el ejercicio de la libertad de expresión. Tales facultades judiciales deberán prever la posibilidad de desechar demandas notoriamente frívolas.

## 2. PROTECCIÓN E IMPUNIDAD

**Objetivo 2.1 Desarrollar una política integral de prevención de la violencia contra la libertad de expresión.**

### ACCIÓN 2.1.1 Diseñar e implementar una política pública integral de prevención de la violencia contra la libertad de expresión.

**Responsable: Ejecutivo federal**

El Ejecutivo federal debe impulsar e implementar una política pública integral de prevención, protección, investigación, sanción y reparación integral del daño en la materia, con miras a brindar condiciones mínimas de seguridad para el libre ejercicio periodístico. Esta política deberá articular el trabajo de todas las instituciones públicas con responsabilidades de garantizar diversos ámbitos de la libertad de expresión. Esta política deberá, como mínimo, lo siguiente:

- a. Desarrollar un diagnóstico —con participación de la sociedad civil— sobre la situación de la libertad de expresión en México. Este diagnóstico —que deberá incluir un componente importante sobre las causas de la violencia contra la libertad de expresión en el país— será el documento base para la construcción de la política integral. El diagnóstico deberá ser elaborado con amplia participación de la sociedad civil y debe también partir de la base de que las agresiones contra las y los periodistas son perpetradas en su mayoría por agentes del Estado.
- b. Reconocer que es tarea del poder Ejecutivo federal, en el ámbito de su competencia, generar las condiciones de articulación entre todos los poderes públicos y los tres niveles de gobierno para la protección integral de las y los periodistas. Es primordial generar procesos de coordinación que eliminen la fragmentación de las medidas de prevención y protección entre el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (federal), las unidades estatales de protección y los mecanismos locales. Para esto, es importante establecer pautas de coordinación mínimas que adopten los principios de complementariedad, integralidad, máxima protección a las personas, no victimización secundaria, no criminalización e incorporación de las perspectivas de género, infancia, interseccionalidad e interculturalidad.
- c. El compromiso contraído por el gobierno de acatar las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, en su diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas debe traducirse en un plan para que en un plazo razonable se logren mejoras significativas que permitan que el Mecanismo pueda cumplir con su misión de proteger a personas defensoras y periodistas.
- d. En cumplimiento de las recomendaciones de la OACNUDH, el gobierno deberá prestar especial atención a dotar al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, de la Secretaría de Gobernación, de suficientes recursos humanos, logísticos y financieros para desarrollar su labor. Esto incluye incrementar el total de funcionarias/os que operan el Mecanismo y que se ha mantenido estable desde 2014 a la fecha, lo que ha llevado a que la proporción de personas beneficiarias que correspondería a cada funcionario haya aumentado un 235% durante el mismo periodo. También, atender la creciente demanda de solicitudes de incorporación al Mecanismo, resolver la carencia de suficiente personal especializado en comunicación pública, gestión de recursos humanos, tecnologías de la información y gestión de medidas de protección políticas. Asimismo, el lograr la participación activa de las autoridades que componen la Junta de Gobierno.

- e. De la misma manera, se deberá crear una herramienta de monitoreo para la correcta implementación de cada uno de los planes de protección. Esta herramienta promoverá, a su vez, un cambio de enfoque para fortalecer la prevención de agresiones y el desarrollo de criterios de actuación en los casos de agresiones por parte de personas servidoras públicas.
- f. Que el presidente de la República reconozca públicamente la labor y el aporte que periodistas y personas defensoras de derechos humanos hacen a la democracia y se comprometa a utilizar un lenguaje que no estigmatice sino, por el contrario, que fortalezca y reivindique el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión.

**ACCIÓN 2.1.2 Fomentar el fortalecimiento de la Unidad de Prevención (3<sup>ra</sup> unidad) y el desarrollo de medidas de protección integral del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.**

**Responsable: Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, de la Secretaría de Gobernación**

La 3<sup>ra</sup> unidad deberá:

- a. Integrar un enfoque interseccional e intercultural en la operación cotidiana del Mecanismo y exportar ese modelo de atención a las unidades estatales y homólogas locales.
- b. Generar diagnósticos actualizados sobre patrones de agresiones contra periodistas, con información sobre regiones, perfil de las y los sujetos agresores, tipos de agresión, tipos de cobertura de la víctima y perfil de los medios de comunicación, que incluyan un enfoque interseccional que permita, entre otras cosas, identificar patrones de violencia contra mujeres periodistas, personas periodistas indígenas, etcétera.
- c. Generar estrategias y planes de prevención interinstitucionales con indicadores, para combatir las causas del riesgo, derivados de los diagnósticos realizados y que permitan distribuir responsabilidades con otras instituciones gubernamentales más allá del Mecanismo.

- d. Desarrollar protocolos para personas servidoras públicas de reconocimiento de la labor periodística y de la defensa de los derechos humanos.
- e. Impulsar mesas de trabajo en estados con altos índices de violencia letal contra la prensa, tales como Veracruz, Guerrero, Sonora, Quintana Roo, Baja California, Guanajuato y Tamaulipas, con participación de la sociedad civil, para generar acciones coordinadas con las autoridades locales que prevengan la violencia contra la prensa.

En cuanto a la implementación de medidas de protección integral:

- a. Adoptar de manera inmediata una perspectiva de seguridad integral que atienda de forma adecuada, oportuna y eficiente las agresiones en el ámbito digital (el Mecanismo deberá integrar la violencia y las agresiones perpetradas mediante el uso de las tecnologías y el entorno digital como parte de sus estudios preventivos, análisis de riesgo y planes de protección).
- b. Coordinar esfuerzos con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones estatales de víctimas a fin de proveer servicios de acompañamiento jurídico y psicosocial, así como prestar atención a las necesidades de salud de las y los beneficiarios. Ello conlleva cambiar las bases sobre las cuales se construyen los análisis de riesgo y de atención integral a víctimas.
- c. Promover la coordinación efectiva con la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial de Atención a Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, a fin de que ésta rinda cuentas sobre las investigaciones seguidas tras la incorporación de periodistas al Mecanismo, así como intercambiar información para valorar adecuadamente su riesgo.
- d. Promover la coordinación efectiva con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el propósito de rendir cuentas sobre las quejas y recomendaciones que emita respecto de casos en los que estén involucradas personas beneficiarias.

**Objetivo 2.2 Asegurar la protección de las y los periodistas ante la pandemia de COVID-19**

**ACCIÓN 2.2.1 Dotar a las y los periodistas del equipo de protección sanitario necesario para su labor y asegurar la implementación de medidas de salubridad**

**Responsables: Dueños de los medios de comunicación y cualquier autoridad de los tres niveles**

- a. Crear, desde todas las instancias del Estado, las condiciones de salubridad durante las conferencias de prensa o cualquier evento público que requiera presencia de periodistas y medios de comunicación. Asimismo, desarrollar estrictos protocolos de salubridad al interior de las salas de redacción a fin de prevenir cualquier contagio.
- b. Desarrollar, entre el sector privado y el gobierno, un sistema de atención social para apoyar a las y los periodistas que resulten contagiados/as, con especial énfasis en quienes laboran de manera independiente.

**ACCIÓN 2.2.2 Combatir la precariedad laboral de las y los periodistas, la cual se agravó por la contingencia sanitaria.**

**Responsables: Secretaría del Trabajo, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**

- a. Diseñar un sistema de seguridad social para las y los periodistas independientes.
- b. Incluir dentro de los planes empresariales para enfrentar la pandemia, la protección del empleo y los derechos laborales de las y los periodistas.

**Objetivo 2.3 Combatir la impunidad de las agresiones contra la prensa y garantizar el derecho a la verdad.**

**ACCIÓN 2.3.1 Construir y consolidar de manera participativa una Fiscalía General de la República que garantice investigaciones objetivas, imparciales y exhaustivas de las agresiones contra la libertad de expresión y en casos de violaciones graves de los derechos humanos, y se convierta en una institución eficaz, autónoma e independiente.**

**Responsable: Fiscalía General de la República**

Construir junto con la sociedad civil un Plan de Persecución Penal que incluya como objetivos prioritarios el esclarecer, sancionar y facilitar la reparación del daño respecto de los hechos delictivos cometidos en agravio de periodistas, medios de comunicación y personas defensoras de los derechos humanos en ejercicio de su libertad de expresión, así como respecto de las violaciones graves de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, con principal atención a los hechos cometidos durante el periodo conocido como la “guerra sucia” y los perpetrados durante el reciente periodo de “guerra contra el narcotráfico”, de 2006 a la actualidad.

- a. Garantizar que en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos, en la FGR se establezcan mecanismos de transparencia fiables que midan el avance en el combate a la impunidad, así como las garantías del debido proceso penal. Al mismo tiempo, se deberán generar las facilidades a las víctimas del delito y sus representantes para acceder a la justicia y a la reparación del daño, en virtud de los derechos que les asisten en términos de la Ley General de Víctimas y de las normas sustantivas penales y de derechos humanos.
- b. Garantizar la participación de la FGR en los esquemas institucionales de colaboración, como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

- c. Rechazar o abstenerse de promover cualquier iniciativa de ley que pretenda restringir los derechos humanos, debilitar el trabajo de la FGR u obstaculizar su labor, o pretenda abrogar su actual Ley Orgánica.<sup>2</sup>
- d. En caso de querer impulsar alguna reforma relacionada con el funcionamiento de la FGR, que se realice mediante convocatoria pública, con amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado, en términos del artículo décimo tercero transitorio de la propia Ley Orgánica.
- e. Garantizar procesos de selección abiertos y transparentes para designar a las o los titulares de las fiscalías especializadas de la FGR, con los cuales se verifiquen los méritos de las candidaturas y la sociedad civil pueda participar activamente, evitando que se elijan “fiscales carnales” mediante procesos opacos o unilaterales.
- f. La FGR y su titular, deben garantizar la participación ciudadana en la construcción y consolidación de una fiscalía efectivamente autónoma y eficiente, evitando convertirse en una institución opaca y de puertas cerradas a la sociedad.
- g. La FGR debe garantizar su independencia y autonomía, y demostrarlo con acciones cotidianas. Esto es imprescindible para la construcción de su legitimidad. Algunos hechos públicos han puesto en duda su independencia frente al Ejecutivo federal.<sup>2</sup>
- h. Como parte de la visión estratégica que debe emprender la FGR en sus investigaciones, es importante que impulse y concrete a la brevedad planes de investigación que adopten un enfoque de criminalidad compleja, macrocriminalidad o crimen de sistema, abordando el fenómeno criminal de manera integral y superando el modelo de la fragmentación de casos por obsoleto y deficiente para la procuración de justicia. En esta tesitura, es imprescindible formar unidades de investigación mixta para investigar delitos que se cometan en contextos de criminalidad compleja.

### Responsables: Fiscalía General de la República y fiscalías locales

- a. Implementar el “Protocolo homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión”, aprobado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2018, para que esa fiscalía y las fiscalías locales investiguen de manera eficiente y diligente los delitos contra la libertad de expresión, realicen los análisis de contexto conducentes y prioricen la línea de investigación del trabajo periodístico de la víctima como móvil del crimen, a la vez que se ejerce la facultad de atracción de la FGR de manera clara y brindando certeza a las víctimas.
- b. Investigar todos los tipos de autoría de los crímenes (material, mediata e intelectual); la cadena de mando (en casos de agresiones directas de personas servidoras públicas); el contexto de macrocriminalidad y los patrones de agresiones a periodistas en la entidad, región o localidad, y los antecedentes del trabajo periodístico, así como privilegiar la labor periodística como móvil o causa del crimen perpetrado, evitando descartar estas hipótesis *a priori*.
- c. Producir información estadística precisa, veraz y actualizada sobre la comisión de delitos contra la libertad de expresión, el tipo de víctima y el estado de avance o conclusión de las investigaciones. Asimismo, esa información deberá divulgarse de manera proactiva y estar disponible en formatos reutilizables para que cualquiera pueda acceder a ella.
- d. Generar una mesa de trabajo con periodistas y organizaciones de la sociedad civil mexicana para dar seguimiento a las acciones que emprenda la FGR para enfrentar el fenómeno de la violencia contra la libertad de expresión. Esta mesa contribuirá a garantizar el cumplimiento de estándares internacionales de procuración de justicia en el marco de la investigación de crímenes contra periodistas.
- e. El fiscal general de la República deberá comprometerse públicamente —al término de su mandato— a disminuir la tasa de impunidad en casos de crímenes contra periodistas, especialmente de homicidios y desapariciones.

<sup>2</sup> Por ejemplo, la reciente determinación por parte del Fiscal General de no ejercer acción penal contra el exsecretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos en enero de 2021 (ver capítulo 5).

- f. Publicar periódicamente, como obligación de transparencia, los datos estadísticos relacionados con delitos cometidos contra la libertad de expresión en cada una de las entidades federativas, a efecto de conocer los avances o pendientes de cada fiscalía, detectar rezagos, conocer cuántos delitos de ese tipo son investigados y qué determinaciones se toman en cada caso.

### ACCIÓN 2.3.2 Establecer un Mecanismo Internacional contra la Impunidad

**Responsables: Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación y Fiscalía General de la República**

A partir de la recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de marzo de 2016, de establecer un Consejo Asesor integrado por renombrados expertos y expertas en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad, la sociedad civil y órganos internacionales han manifestado la necesidad de una estrategia integral de justicia transicional integrada por una Comisión Nacional de Verdad y un Mecanismo Internacional contra la Impunidad, compuesto por expertos nacionales e internacionales y con facultades de investigación.

Este mecanismo debe:

- a. Investigar de forma independiente las violaciones graves de los derechos humanos —incluidas las agresiones a periodistas— y los casos graves de corrupción para, junto con la FGR, presentar casos en los tribunales.
- b. Proporcionar asistencia técnica a la FGR y a la Policía de Investigación.
- c. Desarrollar propuestas de reforma del sistema de justicia para su consideración por el gobierno, el Congreso y el público.
- d. Producir informes públicos sobre el estado de la reforma del sistema de justicia y los índices de impunidad, así como del progreso en materia de justicia penal por desapariciones, torturas, asesinatos y agresiones en

contra de periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.

- e. Además, esta entidad debe estar facultada para establecer medidas de protección para testigos mediante acuerdos con agencias nacionales confiables, así como con Estados extranjeros.

El mandato de este mecanismo debe ser renovable y de carácter transexenal, es decir, debe tener un enfoque de largo plazo y trascender las limitaciones temporales y administrativas de un sólo sexenio. De igual manera, es necesario asegurar el presupuesto requerido para cubrir dicho mandato.

## 3. DERECHOS DIGITALES

**Objetivo 3.1 Abstenerse de utilizar las redes sociales para estigmatizar a periodistas, activistas y cualesquier personas de la sociedad civil que ejerzan su derecho a la libre manifestación, reunión o asociación, tanto en el espacio digital como en el físico.**

**ACCIÓN 3.1.1 Evitar que el Estado mexicano maneje un discurso institucional que criminalice el ejercicio de la libre manifestación, reunión o asociación, tanto en el espacio digital como en el físico.**

**Responsable: Poder Ejecutivo federal y en las entidades federativas**

- a. Evitar agresiones, señalamientos y discursos estigmatizantes por parte de los agentes del Estado, en especial, aquellos que hacen o han hecho uso excesivo de la fuerza para reprimir y quienes utilizan cuentas oficiales en las redes sociales con el propósito de mermar los movimientos y manifestaciones de la ciudadanía.
- b. Reconocer que la protesta fomenta el desarrollo de una comunidad comprometida e informada y garantizar su ejercicio. Fortalecer la democracia al proteger las expresiones de disidencia, quejas, puntos de vista, opiniones, exposición de las fallas de la gobernabilidad y exigencias públicas de rendición de cuentas ante omisiones graves.

- c. Reconocer que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ayudan a potenciar la comunicación, la información y el conocimiento de las protestas que tienen lugar en diversas entidades federativas.
- d. Evitar la regulación y criminalización de internet, que se ha convertido en un espacio para la expresión, la opinión, la reunión y/o asociación de colectivos e individuos que realizan un reclamo o llamado a la solidaridad respecto de un problema que aqueja a un determinado grupo poblacional.

**Objetivo 3.2 Abstenerse de promulgar legislaciones restrictivas de los derechos digitales, de utilizar mecanismos de censura en internet y de instrumentalizar figuras legales y conceptos ambiguos para eliminar contenidos disponibles en línea.**

**ACCIÓN 3.2.1 Respetar el mandato constitucional respecto al alcance permisible de las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión en línea y al uso de internet.**

**Responsables: Congreso de la Unión y congresos locales**

- a. Las restricciones al acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación deben estar previstas por ley, definirse estrictamente para servir a un interés legítimo reconocido en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, y ser necesarias en una sociedad democrática para proteger ese interés. Todo discurso goza de la protección del derecho a la libertad de expresión como regla y no como excepción.
- b. Abstenerse de adoptar enfoques restrictivos o punitivos justificados con conceptos amplios y abiertos, como “abuso” o “acoso” en línea, o con la calificación de expresiones como “hostiles”, de “contenido alarmante” o de “desinformación”, entre otras. Los términos y conceptos definidos de manera imprecisa se prestan fácilmente al abuso y pueden usarse en contra de discursos legítimos y de los intereses de la ciudadanía
- c. La libre decisión de las personas usuarias de las TIC respecto a los contenidos y servicios que consumen y

el respeto a la gobernanza multisectorial de internet deben ser fundamentales para el diseño de las políticas públicas y decisiones jurídicas que impacten en el acceso y uso de internet.

**ACCIÓN 3.2.2 Cumplir con controles judiciales para solicitar y exigir la eliminación de información y la restricción de contenidos en línea.**

**Responsables: Todos los sujetos obligados de las leyes de transparencia, federal y locales**

- a. Todo sujeto obligado a nivel federal y local deberá someter sus solicitudes de supresión, eliminación, restricción y/o desindexación de información a empresas y plataformas digitales, previa autorización judicial que acredite la necesidad, proporcionalidad y legitimidad de la medida.
- b. Los sujetos obligados deben abstenerse de invocar conceptos como “difamación”, “críticas al gobierno”, “seguridad nacional” o cualquier otro que deba agotar la revisión de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como el debido proceso, antes de ser empleados como justificaciones para suprimir, eliminar, restringir y/o desindexar información y contenidos en plataformas digitales.
- c. Las únicas autoridades facultadas para determinar la legalidad, necesidad y proporcionalidad de las solicitudes de supresión, eliminación, restricción y/o desindexación de contenidos realizadas por sujetos obligados, así como por funcionarios y figuras públicas asociadas con actos de gobierno, es el Poder Judicial o, en ciertos casos excepcionales, la autoridad facultada para realizar el análisis de excepcionalidad y legitimidad de las medidas que impiden el acceso y la disponibilidad de información en internet.

**ACCIÓN 3.2.3 Políticas de moderación, eliminación, restricción y desindexación de información y contenidos compatibles con el derecho a la libertad de expresión e información**

**Responsables: Plataformas digitales que llevan a cabo prácticas de supresión, restricción, eliminación o desindexación de contenidos en internet**

- a. Las políticas de moderación, supresión o restricción de contenidos de empresas como Google, Facebook y Twitter deben ser compatibles con los estándares de protección al derecho a la libertad de expresión e información, particularmente de aquellos planteados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- b. Las plataformas que tienen la capacidad y el alcance masivo de distribución, acceso, difusión y publicación de información, como Google, Facebook y Twitter, deben contar con mecanismos efectivos de reclamación, apelación y revisión de la aplicación de sus políticas de moderación, supresión y restricción de contenidos, no sólo de forma automatizada, sino también a través de la revisión humana, así como cumplir con los aspectos particulares relacionados con el debido proceso establecidos en el sistema jurídico mexicano y en el derecho internacional de los derechos humanos.
- c. Las plataformas de redes sociales deben contemplar excepciones en sus políticas de moderación en casos de libertad de expresión, interés público y actividades periodísticas, para evitar la supresión y restricción de contenidos que impidan acceder a información.

**ACCIÓN 3.2.4 Transparentar la información sobre supresión, eliminación y restricción de contenidos y/o desindexación.**

**Responsables: Todos los sujetos obligados de las leyes de transparencia, federal y locales, así como funcionarios y figuras públicas asociadas con actos de gobierno**

Transparentar periódicamente el número de solicitudes de eliminación de contenido y/o desindexación presentadas ante los intermediarios de internet (Google, Facebook, Twitter, YouTube, etcétera), los motivos y justificaciones empleadas en cada solicitud, la estadística sobre la cantidad de solicitudes que contaron con orden judicial, la cantidad de solicitudes que no contaron con

orden judicial y los motivos, el número de solicitudes rechazadas por las plataformas y sus motivos, el número de solicitudes aceptadas por las plataformas, la cantidad de elementos o enlaces de los cuales se solicitó la supresión, restricción o desindexación, así como el servicio específico del cual se solicitó la supresión o restricción.

**Responsables: Plataformas digitales que llevan a cabo prácticas de supresión, restricción, eliminación o desindexación de contenidos en internet**

- a. Fortalecer el ámbito de cobertura y la granularidad de los reportes de transparencia de las plataformas digitales que tienen capacidad y alcance masivo de distribución, acceso y difusión de información, en específico Google, Facebook y Twitter, de tal manera que permita someter a escrutinio público las prácticas de censura en las plataformas. Los reportes deben incluir con claridad y precisión los nombres de las instituciones públicas y de gobierno que solicitan la supresión, restricción y/o desindexación; el número de solicitudes por institución y entidad de gobierno; los motivos y/o la justificación invocada en cada solicitud y el número de elementos involucrados en cada solicitud por autoridad e instancia pública solicitante; la cantidad de solicitudes que contaron con orden judicial relacionadas con cada institución pública y del gobierno solicitante; la cantidad de solicitudes que no contaron con orden judicial relacionadas con cada institución pública y del gobierno solicitante; el número de solicitudes y el número de elementos que fueron rechazadas por la plataforma, junto con las razones y los criterios para no ejecutarlas; el número de solicitudes y elementos ejecutados por la plataforma junto con los motivos y las justificaciones de cada caso, relacionadas con cada institución pública y del gobierno solicitante.
- b. Los reportes o informes de transparencia de estas empresas deben incluir con precisión y claridad los criterios y procesos que agotan para evaluar las solicitudes de supresión, eliminación, restricción y/o desindexación de contenido en sus plataformas, así como los mecanismos para notificarlo o hacerlo del conocimiento de terceros, creadores o difusores del

contenido sometido a proceso y sujeto de supresión, eliminación, restricción y/o desindexación.

- c. Adoptar los Principios de Santa Clara sobre moderación de contenidos, con el propósito de aplicar estándares en materia de transparencia y rendición de cuentas en apego al marco internacional de los derechos humanos.

### ACCIÓN 3.2.5 Establecer esquemas de limitaciones y excepciones a la protección del derecho de autor en México.

#### Responsable: Congreso de la Unión

- a. Reformar las disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor que establecen la incorporación del mecanismo de “notificación y retirada” de contenidos posiblemente infractores del derecho de autor, para garantizar el acceso al conocimiento, los derechos culturales y con el derecho a la libertad de expresión, especialmente la ejercida en entornos digitales. Tales disposiciones son incompatibles con la protección constitucional y convencional del derecho a la libertad de expresión e información en México.

**Objetivo 3.3 Equilibrar la protección de los datos personales, la privacidad y el derecho al honor con el ejercicio de la libertad de expresión e información en internet.**

### ACCIÓN 3.3.1 Desarrollar una serie de reformas en materia de protección de datos personales y vigilancia.

#### Responsable: Congreso de la Unión

- a. Reformar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, con el fin de incluir de manera expresa el interés público y el derecho a la libertad de expresión e información como excepciones al ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición para la protección de datos personales). En particular, a los derechos de cancelación y oposición al tratamiento. Esto, con la intención de garantizar que cualquier medida orientada a

eliminar contenidos, quitar nombres o desvincular información en los portales de internet y en la gestión documental pública cumpla con la prueba de interés público de la información y evitar la censura por medios indirectos basada en argumentaciones del derecho a la privacidad, la protección de datos personales, el honor y el mal denominado “derecho al olvido” europeo.

- b. Promover reformas legislativas al Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de la Policía Federal, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Militar de Procedimientos Penales, con el objeto de establecer de manera clara y precisa las autoridades facultadas y los procedimientos específicos para llevar a cabo medidas de vigilancia, conforme a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el amparo en revisión 964/2015, así como para establecer expresamente la obligatoriedad de cumplir con la autorización judicial como un prerequisite para efectuar cualquier medida de vigilancia, salvo en aquellos casos de emergencia cuya autorización requeriría ser admitida de inmediato. Finalmente, las reformas deben también conferir facultades de fiscalización a un órgano independiente que vigile y supervise los sistemas de vigilancia estatal, así como el establecimiento de salvaguardas contra los posibles abusos en el uso de estas facultades, como podría ser la notificación a las personas objeto de vigilancia.

- c. Evitar la generación de nuevos tipos penales con criterios amplios y ambiguos que busquen tipificar la desinformación y abstenerse de buscar mecanismos de regulación de las “noticias falsas”. Cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión deberá hacerse de conformidad con el *test* previsto en el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los demás tratados internacionales sobre libertad de expresión.

- d. Abstenerse de aprobar cualquier iniciativa que busque establecer en el marco legal mexicano el mal llamado “derecho al olvido”, que, interpretando equivocadamente los derechos a la privacidad y protección de datos personales, restringe de forma ilegítima la libertad de expresión y debilita las garantías para ejercer los derechos humanos a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

**ACCIÓN 3.3.2 Fortalecer las obligaciones de transparencia de concesionarios y autorizados relacionadas con las prácticas de vigilancia de las instituciones y autoridades de procuración y administración de justicia.**

**Responsable: Instituto Federal de Telecomunicaciones**

Reincorporar las obligaciones en materia de transparencia de las empresas (concesionarios y autorizados) para que las y los ciudadanos puedan conocer cómo se comparten sus datos con las autoridades; estas obligaciones fueron eliminadas por el IFT el 2 de abril de 2018 mediante una modificación a los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia, particularmente a través de la derogación del lineamiento Décimo Octavo que obligaba a la entrega de informes semestrales y a la adopción de medidas de emergencia y notificación para usuarios cuyos datos hayan sido comprometidos.

**Objetivo 3.4 Promover y garantizar el derecho de acceso a internet sin discriminación, con perspectivas de género, multicultural y de derechos humanos.**

**ACCIÓN 3.4.1 Asegurar que el programa Internet para Todos cuente con una perspectiva de política pública integral con enfoque en derechos humanos y que garantice la no discriminación de grupos con particulares necesidades de inclusión.**

**Responsables: Presidencia de la República y Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

- a. El diseño, implementación, medición, monitoreo y evaluación del programa Internet para Todos debe promover la conectividad a internet y la inclusión digital desde un enfoque multidimensional que incluya aspectos económicos, políticos y socioculturales para asegurar que los grupos marginados, en particular las comunidades rurales e indígenas, y las mujeres en esas comunidades, puedan ejercer sus derechos a la libertad de expresión e información, así como fomentar su participación y libre autodeterminación en entornos digitales.

- b. La política de conectividad debe contar con indicadores y mediciones de impacto públicos y verificables, diseñados en conjunto con la sociedad civil y personas expertas en materia de infraestructura, inclusión digital, derechos humanos y lógicas multi-culturales.
- c. Retomar los nueve elementos fundamentales para una política de cobertura plena de telecomunicaciones en México:<sup>3</sup> información; sistema ágil y simple de licenciamiento; posibilidad de participar en los programas gubernamentales de cobertura; acceso al espectro; mejorar la gobernanza del espectro de uso libre; acceso a fibra, interconexión y *peering*; acceso a recursos; investigación y desarrollo, y creación de contenidos locales, los cuales fueron planteados por Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias, Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad y Rizhómica Comunicaciones, en febrero de 2019.
- d. Incorporar en las políticas de conectividad un mecanismo de evaluación con asiento en los indicadores DAAMX –basada en los *derechos humanos* (D), que sea *abierto* (A), que sea *accesible* para todos (A), que se alimente a partir de la participación de *múltiples partes interesadas* (M) y que sea *transversal* (X)– sobre la universalidad de internet, que fueron desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura para garantizar que la inclusión digital tenga un enfoque de derechos humanos y libertad de expresión.

**Responsables: Cámara de Diputados y Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 los recursos necesarios que permitan al Instituto Nacional de Estadística y Geografía continuar con el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares.

3 Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias, Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad y Rizhómica Comunicaciones, *Elementos fundamentales para una política de cobertura plena de telecomunicaciones en México*, México, 2019, [https://docs.wixstatic.com/ugd/68af39\\_d258369ecc6f4229ad161a19319a0512.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/68af39_d258369ecc6f4229ad161a19319a0512.pdf)

**Responsables: Presidencia de la República, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Instituto Federal de Telecomunicaciones e Instituto Nacional de Estadística y Geografía**

- a. Garantizar que los grupos poblacionales que viven en zonas rurales y comunidades indígenas tengan representatividad efectiva en las mediciones y evaluaciones de impacto de las políticas y programas de conectividad en México (Internet para Todos, Red Compartida o cualquier otra que surja). Esto implica ampliar la desagregación y análisis de la información vertida por la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares relacionada con la brecha digital en zonas rurales, para que oriente las políticas y programas que incluyan a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
- b. Integrar una perspectiva sociocultural, comunitaria e indígena en cualquier política, programa o evaluación de impacto relacionada con el derecho de acceso a internet en México.
- c. Diseñar estrategias de conectividad con enfoque de género que eviten el recrudescimiento de la brecha digital en las mujeres, generada por los estereotipos que históricamente se les han asignado, en especial de aquellas que viven en zonas rurales e indígenas.
- d. Crear campañas que identifiquen a las mujeres como personas que utilizan las tecnologías, se benefician de éstas con la creación de contenidos en línea y ejercen sus derechos a la libertad de expresión e información, así como sus derechos sociales, económicos y culturales, sin ser objeto de violencia.
- e. Revisar el convenio entre la SCT, el IFT y el INEGI, cuyo objetivo es diseñar y llevar a cabo la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares, con la intención de garantizar la independencia e imparcialidad del INEGI respecto a los resultados e impactos de las políticas de conectividad y acceso a internet en México.
- f. Revisar y actualizar el Plan de Cobertura Social 2019 como un instrumento guía de política pública que oriente y coordine los programas de conectividad en el país, como CFE Telecom Internet para Todos y Altán Redes/Red Compartida.

- g. De conformidad con los resultados de la mesa de trabajo sobre “Conectividad e infraestructura” del proyecto en favor de radios comunitarias e indígenas que desarrollan la UNESCO, la Unión Europea y el gobierno de México, crear un fondo que permita financiar las iniciativas de redes de comunicación de las comunidades indígenas, al igual que se hace con la Red Compartida, para garantizar la equidad de estos procesos.

#### **ACCIÓN 3.4.2 Desarrollar programas de alfabetización digital.**

**Responsables: Secretaria de Educación Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y dependencias vinculadas a los temas de pueblos indígenas y género, como el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres**

Diseñar programas de alfabetización digital aparejados con las estrategias de conectividad, a fin de reconocer el derecho de acceso a internet como un derecho instrumental que facilita el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión e información, la participación pública, la autodeterminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

**Objetivo 3.5 Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión para las mujeres en el entorno físico y digital.**

**ACCIÓN 3.5.1 Diseñar políticas integrales que respondan de manera efectiva a la violencia diferenciada que experimentan las mujeres al ejercer su libertad de expresión.**

**Responsable: Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres**

- a. Mejorar las estrategias de medición y estudio del problema de la violencia en contra de las mujeres, tanto en entornos físicos como digitales y bajo una perspectiva de género y de derechos humanos, con la intención de generar políticas públicas que reconozcan los factores sociales y los estereotipos de género asociados a la violencia que viven las mujeres.

**Responsables: Congreso de la Unión y congresos estatales**

- a. Reconocer que cualquier desarrollo legislativo en la materia debe respetar el estándar de restricciones permisibles al derecho a la libertad de expresión y no limitar de manera desproporcionada este derecho. Es decir, las medidas serán las menos restrictivas para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y evitarán cualquier impacto en el ejercicio de los derechos de las personas a la privacidad, la intimidad, a la no discriminación y, de ser el caso, en los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.
- b. Eliminar la utilización del término “derecho al olvido” tanto en la exposición de motivos como en los tipos penales de las iniciativas que pretenden criminalizar la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual, de desnudos o íntimo. En su lugar, incorporar la perspectiva de derechos de las víctimas para considerar medidas reparatorias a cargo y por cuenta del agresor/a que, bajo un esquema de reparación integral del daño, permitan restringir el acceso a contenidos que fueron difundidos y hechos accesibles de manera ilegítima.
- c. Considerar la vía civil como primera respuesta o medida del Estado para sancionar la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual, de desnudos e íntimo, supeditada a una reforma del sistema de justicia civil que garantice asesoría y representación legal gratuita para las víctimas.

- d. Abstenerse de integrar los conceptos de “discurso de odio” y de “afectaciones al honor y la reputación” de las víctimas para tipificar conductas penales centradas en el combate a la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual, de desnudos o íntimo. Las justificaciones basadas en ambos términos representan una regresión en el ámbito de la protección del derecho a la libertad de expresión e información. Por el contrario, cuando el carácter de gravedad y excepcionalidad requiera un tipo penal, el bien jurídico tutelado debe considerarse el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, a la privacidad y a la intimidad, así como sus derechos sexuales y reproductivos.
- e. Evitar disposiciones que otorguen facultades para ordenar la remoción de contenidos a las autoridades administrativas, incorporando la obligatoriedad de una orden judicial previa o, en su defecto, *ex post facto*.

**ACCIÓN 3.5.2 Desarrollar un programa de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en línea.**

**Responsable: Poder Ejecutivo federal en su Plan Nacional de Desarrollo**

Crear programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación e internet, con una rigurosa perspectiva de género que no estigmatice ni culpabilice a las mujeres por las agresiones y la violencia que experimentan. Esto implica, entre otras medidas, integrar a las mujeres agredidas y a las organizaciones de la sociedad civil al diseño e implementación de las estrategias preventivas y de atención de casos, así como capacitar a las y los funcionarios en materia de violencia contra las mujeres en entornos digitales, con la intención de sensibilizar a todas y todos sobre este problema público y evitar un impacto negativo en otros derechos de las mujeres, especialmente el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión e información.

**Responsables: Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, mecanismos estatales similares, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres e Instituto Nacional de las Mujeres**

Integrar la violencia ejercida contra las mujeres en la esfera digital como un factor de riesgo y potencialmente materializable, tanto en las políticas preventivas, de atención, investigación y erradicación del problema, como en el diseño de programas y acciones.

**Objetivo 3.6 Controlar el uso de herramientas de vigilancia.**

**ACCIÓN 3.6.1 Garantizar el acceso a la justicia y la rendición de cuentas del caso #GobiernoEspía.**

**Responsable: Fiscalía General de la República**

- a. Aprobar la integración de un panel de expertos independientes que participen en la investigación de los casos de vigilancia ejercida sobre periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas anticorrupción revelados en el informe *Gobierno espía*, a raíz de que la entonces Procuraduría General de la República adquirió *software* de vigilancia con ese propósito y esto compromete la imparcialidad de la investigación.
- b. Reconocer y utilizar todos los insumos técnicos entregados por el laboratorio canadiense Citizen Lab para el desarrollo de la investigación de los casos de vigilancia ejercida sobre periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas anticorrupción, a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión.

**Responsables: Fiscalía General de la República, Policía Federal, Centro de Investigación y Seguridad Nacional y procuradurías locales**

Transparentar de manera exhaustiva y periódica los procesos de contratación relacionados con la adquisición de *software* y cualquier otra herramienta tecnológica de inteligencia con capacidad de invadir la privacidad de las personas; la estadística e información relacionada con las autoridades involucradas en los procesos de contratación y en la utilización de tales herramientas; los protocolos para su uso, las condiciones y los criterios para su autorización; el número de personas vigiladas; la temporalidad de la medida; el tipo de investigación en la cual se sustenta la utilización de esas prácticas, así como cualquier otra información útil para fiscalizar las actividades de vigilancia del Estado.

**ACCIÓN 3.6.2 Asegurar el cumplimiento del Cuarto Plan de Acción Nacional (2019-2021)<sup>4</sup> de la Alianza para el Gobierno Abierto en materia de “Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas”.**

**Responsables: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Secretaría de la Función Pública y Fiscalía General de la República**

- a. Asegurar el cumplimiento del Cuarto Plan de Acción Nacional desde una perspectiva multisectorial que coadyuve en la definición de políticas públicas para el establecimiento de controles democráticos relacionados con el uso de tecnologías de intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización estatal.

**Responsable: Fiscalía General de la República**

- a. La FGR debe asegurar su participación en el cumplimiento del compromiso 7 “Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas”, del

4 Debido a la pandemia por el virus SARS CoV-2, la fecha de conclusión será en 2022.

Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, con el propósito de contribuir al establecimiento de los controles democráticos para la adquisición y uso de tecnologías de intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización estatal.

## 4. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**Objetivo 4.1 Garantizar el acceso público irrestricto a los archivos históricos y la conservación de documentos relacionados con violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad.**

**ACCIÓN 4.1.1 Garantizar el acceso irrestricto a archivos vinculados a violaciones de derechos humanos del pasado y del presente.**

**Responsable: Archivo General de la Nación**

Garantizar el acceso irrestricto a la totalidad de los archivos vinculados a violaciones de derechos humanos del pasado y del presente. Esto incluye no sólo los acervos de la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, sino toda aquella información que se encuentre en los registros del AGN y esté vinculada a violaciones de derechos humanos, lo que abarca los archivos de la Secretaría de la Defensa Nacional transferidos en 2002 y los archivos de policías locales. Además, fomentar la apertura de este tipo de archivos por parte de los estados de la República.

**Responsable: Oficina de la Presidencia de la República**

Implementar el acuerdo presidencial de transferencia de archivos históricos vinculados a violaciones de derechos humanos emitido el 28 de febrero de 2019. A la fecha de la publicación de este informe, no se contaba con ninguna evidencia de haberse realizado transferencias documentales al Archivo General de la Nación en cumplimiento de dicho acuerdo. Solamente se documentó que se han realizado mesas de trabajo entre distintas dependencias,

como la Secretaría de Gobernación, el Centro Nacional de Inteligencia, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Archivo General de la Nación, a fin de establecer rutas para el proceso de transferencia de documentos.

**ACCIÓN 4.1.2 Asegurar el cumplimiento del Cuarto Plan de Acción Nacional (2019-2021) de la Alianza para el Gobierno Abierto en materia de seguridad, justicia y paz**

**Responsable: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y Secretaría de la Función Pública**

Asegurar el cumplimiento del Cuarto Plan de Acción Nacional en materia de seguridad, justicia y paz, mediante la creación de una plataforma única, pública e interoperable que concentre, divulgue y transparente información de calidad a nivel nacional sobre estos temas.

**Responsables: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Guardia Nacional, Secretaría de Seguridad Pública, Policía Federal y Fiscalía General de la República**

Publicar periódicamente las estadísticas de uso de la fuerza (personas heridas y fallecidas en “enfrentamientos” con fuerzas de seguridad), así como los informes policiales y de uso de la fuerza que deben realizarse derivados de un hecho.

**Responsable: Fiscalía General de la República**

- a. Sumarse al compromiso del Cuarto Plan de Acción Nacional en materia de seguridad, justicia y paz, para colaborar con las demás dependencias en pro de la transparencia y el acceso a la información.
- b. Generar y publicar el Registro Nacional de Fosas y el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas mandatados por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Co-

metida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de 2017.

#### **ACCIÓN 4.1.3 Emitir un reglamento de la Ley General de Archivos.**

##### **Responsable: Ejecutivo federal**

Emitir un reglamento de la Ley General de Archivos que reconozca:

- a. Un ámbito de protección especial para los documentos vinculados a violaciones de derechos humanos que estén en poder de los sujetos obligados, en particular en los archivos de trámite y concentración de las instituciones de seguridad, o en los archivos históricos.
- b. La importancia de los archivos en materia de construcción de la verdad y su papel como elemento probatorio para garantizar el acceso a la justicia.
- c. Plazos forzosos de transferencia de 25 años.
- d. La necesidad de aplicar una prueba de interés público a lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 de la Ley General de Archivos, que corrobore una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público, y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

#### **Objetivo 4.2 Garantizar el conocimiento público de la información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos.**

##### **ACCIÓN 4.2.1 Generar conocimiento público de violaciones graves a los derechos humanos y fomentar la memoria.**

##### **Responsable: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

- a. Promover la desclasificación y difusión proactiva de toda la información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o con delitos de lesa humanidad.

b. Asegurar la difusión y actualización de la plataforma Memoria y Verdad.

c. Promover la generación de bases de datos estadísticos sobre fosas clandestinas, desapariciones forzadas y cometidas por particulares, ejecuciones arbitrarias y uso de la fuerza, tortura, entre otros.

d. Promover la publicidad de información relacionada con las sanciones a los funcionarios públicos que incurrieron en violaciones graves a los derechos humanos.

##### **Responsables: Secretaría de Educación Pública y secretarías de educación estatales**

a. Asegurar la inclusión en los libros de texto de historia de las conclusiones de la recomendación 26/2001 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las violaciones graves a derechos humanos cometidas por el Estado durante los años sesenta, setenta y ochenta. Asimismo, debe garantizarse la mención de otras violaciones a los derechos humanos perpetradas en la historia reciente del país.

b. Abrir espacios (exposiciones, sitios de memoria, foros, centros culturales, obras de teatro, etcétera) para la difusión de información relacionada con las violaciones graves de los derechos humanos.

##### **Responsables: Universidades y museos**

Abrir espacios (exposiciones, sitios de memoria, foros, centros culturales, obras de teatro, etc.) para la difusión de información relacionada con las violaciones graves de los derechos humanos.

#### **Objetivo 4.3 Garantizar el acceso a la información a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.**

##### **ACCIÓN 4.3.1 Promover la transparencia proactiva.**

### Responsables: Secretaría de Educación Pública y secretarías de educación estatales

Con el apoyo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y los organismos garantes estatales, es necesario integrar en el currículo de educación básica el conocimiento del derecho de acceso a la información y la forma de ejercerlo. Para esto, es importante lo siguiente:

- a. Incluir en los libros de texto un apartado sobre el derecho de acceso a la información y su ejercicio.
- b. Asegurar que los programas de estudio contemplen actividades que deriven en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- c. Capacitar a las y los maestros, principalmente, y a los titulares de las escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo y de Educación Indígena acerca de mecanismos alternativos a los medios digitales para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

### Responsables: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y organismos garantes del derecho de acceso a la información a nivel estatal

- a. Promover la implementación de mecanismos alternativos a los estadísticos para identificar las necesidades de información de toda la población, con estrategias específicas para llegar a sectores en condiciones de marginación, que tomen en cuenta las barreras que plantea la brecha digital para asegurar que la divulgación proactiva de esta información se presente en formatos accesibles.
- b. Desarrollar programas de capacitación en materia de acceso a la información en conjunto con el Ejecutivo federal y los ejecutivos estatales para todos los sujetos obligados que generen, transformen, obtengan o posean información pública. Asimismo, en el caso de las y los encargadas(os) de las unidades de transparencia, estas capacitaciones deberán enfocarse en procurarles habilidades para que identifiquen, generen y difundan información pública de manera proactiva y busquen diversos mecanismos para acer-

carla a poblaciones que no tienen acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

- c. Promover que todos los sujetos obligados bajo su jurisdicción tengan, como mínimo, la información establecida en las obligaciones de transparencia en materia de acceso a la información en archivos físicos y en otros formatos distintos a los digitales para su consulta pública.
- d. Promover el uso de hallazgos académicos y empíricos en la implementación del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información y los planes locales homólogos, considerando las perspectivas de interculturalidad y de género, así como la utilización de mecanismos de intervención comunitaria para lograr el uso de información pública como herramienta de exigencia de otros derechos humanos.
- e. Implementar políticas de transparencia proactiva a nivel estatal que tomen en cuenta necesidades de información de personas en situación de vulnerabilidad y que permitan que la transparencia proactiva efectivamente sea una herramienta para eliminar asimetrías.

### Objetivo 4.5 Asegurar la transparencia y la participación efectiva de la sociedad en los procesos de designación pública.

#### ACCIÓN 4.5.1 Asegurar que los procesos de designación de los titulares de organismos autónomos se lleven a cabo con base en criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

#### Responsable: Congreso de la Unión

Garantizar procesos de designación pública abiertos, con base en principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que deriven en la elección de titulares con perfiles idóneos que promuevan la autonomía y fortalezcan al organismo.

### Objetivo 4.6 Garantizar el derecho a la información de la población y combatir la desinformación desde el gobierno.

#### **Acción 4.6.1 Resguardar la autonomía del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y de los 33 institutos de transparencia de los estados.**

##### **Responsable: Congreso de la Unión**

Las y los legisladores deben resguardar la autonomía de los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos. Instituciones como el INAI, en tanto garante del derecho a la información, son fundamentales para cualquier sociedad democrática. Es necesario que no se aprueben legislaciones que restrinjan el ejercicio de los derechos humanos, como sería el caso de cualquier iniciativa que busque eliminar la autonomía de un organismo garante.

##### **Responsable: Oficina de la Presidencia de la República**

La autonomía del INAI no fue una concesión gubernamental, sino una conquista de la sociedad civil organizada, que desarrolló procesos democráticos materializados en las reformas constitucionales de 2007 y 2014. Un gobierno que se autodenomina transparente debe desistir de cualquier iniciativa que elimine la autonomía de los organismos encargados de velar por el derecho a la información. Por el contrario, se debe robustecer la autonomía y capacidad de los organismos garantes de este derecho.

#### **Acción 4.6.2 Combatir la desinformación desde el gobierno y garantizar el derecho a la información**

##### **Responsables: Oficina de la Presidencia de la República y sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

a. Todos los sujetos obligados por la LGTAIP deben responder a las solicitudes de información pública, tal como lo establecen dicha ley y el artículo sexto constitucional. El uso excesivo de mecanismos como la reserva, la confidencialidad, la declaratoria de inexistencia

y la declaratoria de notoria incompetencia conlleva una violación del derecho humano a la información. Se debe garantizar el ejercicio de este derecho tanto con la entrega de la información solicitada como del cumplimiento a sus obligaciones de transparencia.

- b. La Oficina de la Presidencia de la República debe contar con el acervo documental que sustente las afirmaciones realizadas en las conferencias de prensa matutinas. De igual manera, la Unidad de Transparencia debe entregar esta información a las personas solicitantes y no emitir declaratorias de inexistencia o de notoria incompetencia sin fundar ni motivar su uso.
- c. Los sujetos obligados deben garantizar a todas las personas el acceso a información clara, oportuna y significativa, apegándose al criterio de máxima publicidad. Asimismo, poner especial énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad.

##### **Responsables: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Sistema Nacional de Transparencia**

- a. La Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades del INAI debe analizar con un enfoque en derechos humanos las respuestas proporcionadas y los requerimientos cumplidos por parte de los sujetos obligados en atención a las resoluciones del pleno del Instituto y emitir acuerdos de cumplimiento solamente cuando tales sujetos realmente hayan garantizado el ejercicio del derecho a la información.
- b. Los acuerdos de suspensión de plazos y términos de los organismos garantes del derecho a la información, de las instancias del poder Judicial y de toda institución pública deben ofrecer claridad respecto a qué actividades son consideradas prioritarias y cuáles no, fundar y motivar dicha clasificación, seguir ofreciendo información en los formatos culturalmente pertinentes y cumplir sus deberes y obligaciones, en el marco de la emergencia sanitaria.
- c. Es necesario democratizar los procesos de queja ante los organismos garantes del derecho a la información y su seguimiento. El alto grado de tecnicismo se

traduce en que las personas solicitantes desistan de impugnar las negativas de información de los sujetos obligados.

## 5. ESPACIO CÍVICO

**Objetivo 5.1 Garantizar los derechos de libertad de expresión y de reunión pacífica en el contexto de protestas.**

**ACCIÓN 5.1.1 Desarrollar líneas de acción específicas en la política pública integral para prevenir la violencia contra la libertad de expresión en contextos de protestas.**

**Responsables: Ejecutivo federal y ejecutivos estatales**

Respetar y proteger los derechos de libertad de expresión y de reunión en el espacio cívico, reconociendo lo siguiente:

- a. La protesta social no es “un problema de orden público” o de “seguridad pública”, por lo que deberá realizarse una caracterización positiva de la protesta como un mecanismo de exigibilidad de derechos humanos y de participación política.
- b. Es necesario emitir una directriz que refuerce la obligación que tienen las y los funcionarios públicos de no realizar declaraciones que estigmaticen o criminalicen el ejercicio del derecho a la protesta social
- c. Es necesario emitir un protocolo de uso de la fuerza de aplicación en todo el territorio nacional, conforme a los estándares más protectores, en materia de libertad de expresión y protesta social, así como en materia de transparencia y rendición de cuentas de la actuación policial.
- d. Es necesario desarrollar un protocolo modelo de concertación política en contextos de manifestaciones y reuniones.
- e. Las directrices y protocolos que deberá desarrollar el gobierno para avanzar en el reconocimiento del de-

recho a la protesta deberán incluir disposiciones claras que garanticen el ejercicio de este derecho en internet. La protesta en línea tiene el mismo margen de protección que la protesta en espacios físicos, conforme al derecho internacional.

**ACCIÓN 5.1.2 Rendir cuentas sobre violaciones de los derechos humanos en contextos de protesta.**

**Responsables: Órganos internos de control y Fiscalía Especial de Atención a Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, así como toda fiscalía que lleve este tipo de investigaciones, en caso de que no radiquen en la FEADLE**

Deben adoptarse mecanismos de rendición de cuentas, tanto en el ámbito administrativo como en el penal, a efecto de que sean sancionados los funcionarios públicos de todos los niveles implicados por acción u omisión en violaciones a los derechos humanos de manifestantes, periodistas y personas defensoras de los derechos humanos. Esto debe hacerse extensivo a los oficiales responsables cuando no hayan ejercido un mando y control efectivos.

**ACCIÓN 5.1.3 Evitar limitaciones desproporcionadas al ejercicio del derecho de protesta y regular el uso de la fuerza en este contexto.**

**Responsables: Congreso de la Unión y congresos estatales, respecto a las leyes, y Ejecutivo federal y ejecutivos locales, respecto a los reglamentos y protocolos**

- a. Regular el uso de la fuerza de forma proporcionada mediante leyes y protocolos que adopten los principios de legalidad, extrema necesidad, proporcionalidad y precaución, con base en los vastos estándares internacionales sobre la materia y previendo de manera taxativa los supuestos bajo los cuales se puede intervenir, siendo la medida más extrema —y, por tanto, de carácter totalmente excepcional y acotada— la disolución de las reuniones y manifestaciones. En este sentido, se tendrá que reformar la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que establece las

facultades y determina las acciones que podrá realizar la Guardia Nacional ante contextos de apropiación del espacio cívico y que condiciona la protección y el respeto a los derechos de quienes ejerzan la protesta a conceptos vacíos de “licitud” y “conductas pacíficas”. En consecuencia, se deberán adecuar los protocolos de acción para que obedezcan los principios arriba descritos, con una redacción precisa y clara, y cumplan con el principio penal de taxatividad, asegurando el derecho a la seguridad jurídica.

- b. Derogar tipos penales, tanto en el Código Penal Federal como en los códigos locales, que criminalicen los actos de protesta y, a la vez, generen un efecto inhibitorio en la protesta social. El peligro de tipificar “ataques a las vías de comunicación”, “ultrajes a la autoridad”, “ataques a la paz públicas” o similares consiste en que el derecho penal sea usado de forma desviada e ilegítima para restringir derechos humanos.

cuados, ofreciéndole entrenamiento y capacitación constante y evaluando regularmente sus capacidades de manera integral

- c. Tener un registro y control estrictos del equipo y armamento del cual se dota a los agentes de policía.
- d. Contar con agentes capacitados y especializados en mecanismos de distensión y gestión de conflictos, para que entablen el diálogo con manifestantes y otros actores que confluyen en las manifestaciones, antes, durante y después de éstas.
- e. Construir mecanismos independientes, ágiles, transparentes y diligentes de rendición de cuentas en las instituciones policiales, a fin de que los responsables de abusos (incluida la cadena de mando) sean sancionados de manera proporcional con la gravedad de las violaciones cometidas contra los derechos humanos.

### Responsables: Congresos estatales

Derogar aquellas disposiciones administrativas que imponen requisitos como aviso o autorización previa, uso de ciertas vialidades o espacios cívicos restringidos para manifestarse, horarios permitidos para manifestarse en vías y espacios cívicos o demostración de la “licitud” de las manifestaciones, así como las que establecen responsabilidades legales contra organizadores y promotores de manifestaciones y otorgan amplias facultades discrecionales para el uso de la fuerza como consecuencia del incumplimiento de tales requisitos.

### Responsables: Secretaría de Gobernación y similares en los estados

- a. Privilegiar la intervención de organizaciones de la sociedad civil para el diálogo, la concertación de la protesta y la protección de manifestantes y terceros con una perspectiva de armonización y protección de derechos.
- b. Dotar a las y los agentes del orden con los equipos necesarios y apropiados, cuyo uso no implique fuerza o violencia letal para atender sus obligaciones e implementar medios de selección de personal ade-



# NOTA METODOLÓGICA



# Nota metodológica

El presente informe fue elaborado con base en el trabajo realizado por la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19 durante 2020.

Es importante destacar que si bien se enfoca en ese año, hace referencia a la información documentada con anterioridad, con la intención de realizar análisis comparativos de las tendencias y/o patrones que se detectan de las violencias contra la libertad de expresión en México.

El trabajo de ARTICLE 19 se centra en cinco líneas estratégicas que buscan abonar a una agenda global de libertad expresión: 1) transparencia y rendición de cuentas, 2) espacio cívico, 3) protección e impunidad, 4) democratización de medios y 5) derechos digitales.

Nuestra teoría de cambio está enfocada en generar un círculo en el que los casos y el aprendizaje de campo nos permiten conocer elementos objetivos que aportan al avance progresivo de las políticas públicas que tienen por objeto el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, así como de las instituciones encargadas de garantizarlos. Asimismo, estos elementos son fundamentales para avanzar en el desarrollo de principios internacionales que promuevan la libre expresión de todas y todos, sin límites de fronteras.

En este sentido, la información vertida en el presente informe deviene principalmente de siete fuentes, que se enumeran a continuación.

## 1. La documentación de las agresiones contra la prensa

ARTICLE 19 cuenta con una metodología de documentación de agresiones contra periodistas, compuesta por a) el Protocolo para el Registro, Documentación y Seguimiento de Agresiones a Periodistas, b) las Pautas y Principios para Documentar con Perspectiva Interseccional las Agresiones contra Quienes Ejercen la Libertad de Expresión, y c) un categorización de agresiones, la cual es aplicada a cada uno de los casos que conoce la organización.

La metodología de documentación se compone de los siguientes pasos:

1. **Identificación del caso.** Es el momento en el que ARTICLE 19 tiene conocimiento de algún hecho en el que, presuntamente, se haya agredido a un periodista o a un medio de comunicación como consecuencia de su labor profesional. Esto puede ser a través de: a) monitoreo de redes y medios de comunicación, b) contacto directo de las víctimas; 3) contacto a través de otras organizaciones u otros periodistas.

La fuente primaria de la documentación son las y los comunicadores agredidos. Sin embargo, en cada caso se consultan de forma directa al menos dos fuentes más para profundizar en el conocimiento de los hechos. Si la persona atacada o sus familiares no dieran respuesta tras varios intentos de contactarlos —por diversas vías y en distintos momentos—, el caso se queda en proceso de documentación y no entra al registro de agresiones hasta poder ser documentado en detalle.

2. **Asignación al caso de la persona responsable de la documentación.** La Coordinación de Documentación y Seguimiento de Casos asigna a cada caso, como mínimo, a una persona responsable de documentarlo y registrarlo. Para ello, toma en cuenta criterios como las líneas de documentación y la carga de trabajo de las y los integrantes del área de Protección y Defensa.

3. **Registro inicial del caso.** La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación realizará un registro inicial del caso.
4. **Primer contacto con la persona o medio.** Es el proceso mediante el cual la(s) persona(s) responsable(s) de la documentación busca(n) establecer contacto con la persona o medio agredido, por distintas vías, como las redes sociales de la organización, redes de periodistas, organizaciones de la sociedad civil, etcétera. En los casos en los que la persona o medio haya sido contactado previamente por ARTICLE 19, no será necesario llevar a cabo este paso.
5. **Entrevista con la persona o medio.** La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación mantendrá(n) comunicación con la persona o medio agredido.
6. **Entrevista con, por lo menos, tres fuentes distintas.** La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación identificarán y mantendrán comunicación con, por lo menos, tres fuentes distintas. Estas fuentes pueden ser colegas cercanos de la víctima, así como periodistas y/o integrantes de organizaciones que tengan un profundo conocimiento del contexto y la zona donde haya ocurrido la agresión. En los casos en los que se cuente con evidencia de ésta en video o cuando se haya realizado en las redes sociales, no será necesario llevar a cabo este paso.
7. **Registro del caso.** Si, de acuerdo con la documentación, se infiere que la agresión está posiblemente vinculada con el ejercicio periodístico de la persona atacada, el caso entra al registro de agresiones y se determina el tipo de asesoría o acompañamiento que puede darse. La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación realizará(n) o el registro del caso en la base de datos interna, en la que se clasificará la agresión de acuerdo con los supuestos del documento “Categorías de agresiones”.

Se infiere el vínculo con la labor periodística a partir de distintas variables:

- La o el periodista se encontraba realizando su labor cuando fue agredido/a, ha sufrido varios incidentes de seguridad recientes y ha investigado, publicado o difundido, en el pasado inmediato, material que pudiera afectar intereses de terceros.
- Se le comunicó o transmitió de manera explícita.

- Diversas fuentes y/o la persona atacada tienen elementos plausibles para suponerlo.

## 2. Entrevistas a profundidad

Se realizaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas con académicos(as), personas expertas, activistas, personas defensoras de los derechos humanos, periodistas y víctimas de violaciones sus derechos humanos para la redacción de los capítulos, a fin de que la información recabada permitiera analizar de manera más detallada los casos, los temas y su contexto. De igual modo, ARTICLE 19 retomó información de fuentes terciarias, como entrevistas realizadas por distintos actores, como portales, centros académicos y medios, entre otros.

Del mes de abril<sup>1</sup> al mes de noviembre de 2020, ARTICLE 19 realizó veinte entrevistas a habitantes de comunidades indígenas de Chiapas, Yucatán y Oaxaca, así como a radios comunitarias y organizaciones locales, para conocer las repercusiones que ha tenido entre los pueblos originarios la falta de información adecuada, oportuna, suficiente, fiable y culturalmente pertinente, durante la pandemia de COVID-19.

## 3. Encuesta: precariedad y pandemia

La contingencia sanitaria también visibilizó problemas estructurales que vive la prensa día a día: precarización laboral, impunidad, violencia y ausencia de un Estado garante de la seguridad. De noviembre de 2020 a enero de 2021, ARTICLE 19 condujo una encuesta con las y los periodistas que notificaron agresiones mientras cubrían la pandemia.

Se documentaron 113 ataques contra la prensa, de marzo a diciembre de 2020, en directo vínculo con el tratamiento periodístico de la crisis sanitaria. De éstos, 47 fueron contra hombres, 42 contra mujeres y 24 contra medios de comunicación. El universo final de la encuesta estuvo constituido, finalmente, por 67 entrevistas.

<sup>1</sup> Algunas de estas entrevistas fueron retomadas en el informe especial de ARTICLE 19, *C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia de COVID-19 en México y CA*, México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2020. <https://articulo19.org/informe-especial-c-o-v-i-d-libertad-de-expresion-e-informacion-durante-pandemia-de-covid-19-en-mexico-y-ca/>

tas, ya que, aunque se hicieron llegar a todos, los 24 medios y 15 periodistas no la contestaron. Además, en siete casos, se trató de personas que sufrieron más de un ataque, de los documentados, y que ya habían respondido la encuesta.

Al abarcar las respuestas más del 50% de los casos, es posible comparar la encuesta con otros estudios, como el de Panorama de Perfiles Demográficos, Laborales y Profesionales de los Periodistas y el realizado por Periodistas de a Pie y la Red de Periodistas de Quintana Roo, los cuales arrojan resultados muy similares. Por tanto, se infiere que los hallazgos del ejercicio de ARTICLE 19 se apegan a la realidad en la que miles de periodistas desarrollan su labor.

## 4. Fuentes oficiales

### Solicitudes de información

Se realizaron 38 solicitudes de acceso a información pública a diversas instituciones públicas (que incluyen al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; la Secretaría de Gobernación; el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Comisión Nacional de Búsqueda; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Fiscalía General de la República; la Oficina de la Presidencia de la República; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; la Secretaría de Educación Pública; el Fondo Nacional de Emergencias; la Secretaría de Salud; los Servicios de Salud de Oaxaca; los Servicios de Salud de Yucatán, y la Secretaría de Salud de Chiapas) sobre cuestiones relativas al ejercicio del derecho a la información. A partir de ello, se evidenciaron algunas de las prácticas restrictivas de este derecho que se documentan en el informe (como el excesivo uso de la declaratoria de inexistencia de información y de la declaratoria de notoria incompetencia), así como tendencias a la falta de transparencia proactiva y al incumplimiento de las obligaciones de transparencia para poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el marco del proyecto de transparencia proactiva y para determinar el acceso a la información en las poblaciones de mayor vulnerabilidad, a lo largo de 2020, se realizaron 67 solicitudes de acceso a información públi-

ca relativas a los temas de servicios de salud, programas sociales, becas y servicios educativos, operación de granjas porcinas y construcción y mantenimiento de caminos, entre otros. Éstas estuvieron dirigidas a instituciones de los tres niveles de gobierno. En particular, destacan los municipios del sur de Yucatán, a los que se les dirigieron alrededor de 50 solicitudes, poco más de la mitad del total. También se requirió información, por la misma vía, a las secretarías de Bienestar, Educación Pública, Seguridad Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, tanto a nivel estatal como federal, así como a los institutos de infraestructura carretera local y de infraestructura física educativa. Estas solicitudes permitieron identificar las dificultades en el acceso a información que viven las comunidades rurales descritas en el informe.

### Consulta de portales de transparencia

Las cifras de publicidad oficial a nivel federal mostradas en el presente informe se obtuvieron del Sistema de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública, actualizadas a diciembre de 2020 (<https://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>).

La información estadística en materia de solicitudes de información, declaratorias de inexistencia y recursos de revisión en el ámbito federal fue recabada mediante el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la Plataforma Nacional de Transparencia.

La información relacionada con resoluciones y sentencias se consultó en el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a través del apartado de consulta de expedientes del Consejo de la Judicatura Federal.

Se examinaron, en línea, diversas legislaciones, acuerdos, políticas y lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como iniciativas legislativas del orden local y federal en los respectivos sitios oficiales de los congresos de los estados y las cámaras del Congreso de la Unión.

Para el análisis de las conferencias matutinas, se consultaron los sitios oficiales de Andrés Manuel López Obrador y las cuentas de Facebook y YouTube del presidente y del gobierno federal.

## Informes anuales de labores

Para la sección de tendencias en materia de derecho a la información se estudiaron los informes de labores del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

También se utilizó información de encuestas realizadas por organismos autónomos, destacadamente, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2020, así como la Guía de transparencia proactiva SFP-INAI.

## Informes oficiales

En el primer capítulo, se utilizaron varios datos y cifras contenidas en los informes públicos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. También se usó información estadística de los informes que publica la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión. En paralelo, se realizaron entrevistas telefónicas *off the record* con funcionarios y funcionarias de estas dependencias para confirmar o precisar datos contenidos en los informes citados en esta sección.

Para el capítulo 5, se consultaron documentos oficiales en el portal web de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), así como los citados informes de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión

## 5. Documentos previamente publicados por ARTICLE 19

En este informe se retoman varias de las investigaciones, estudios, comunicaciones y documentaciones hechas previamente por ARTICLE 19.

De ellas, se retoman las cifras del sexenio de Enrique Peña Nieto vertidas en *Ante el silencio: ni borrón ni cuenta nueva. Informe anual 2018*, los hallazgos contenidos en el *Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas*, publicado en febrero de 2019, y el análisis de la recomendación 19/2019 de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En el capítulo primero se retomó el informe especial *Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo*, sobre el incremento de agresiones contra medios y periodistas, publicado por ARTICLE 19, el 24 de octubre de 2018.

De igual manera, se retomó la Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información (ENOGDAI) 2018 y resultados preliminares de la aún no publicada ENOGDAI 2020, el informe *Transparencia intermitente. Los recursos de revisión del IFAI / INAI en materia de seguridad y justicia* (2016) y el informe, realizado en conjunto con Fundar: Centro de Análisis e Investigación, *Libertad de expresión en venta: Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial* (2015). También, el informe especial de ARTICLE 19, *C.O.V.I.D.: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA* (2020).

Asimismo, se utilizó información de la plataforma de ARTICLE 19 Archivos de la Represión (<https://archivos.delarepresion.org/>).

En lo relativo al tema de derechos digitales, se retomaron posicionamientos en defensa de la libertad de expresión e información en línea emitidos en diversos documentos, entre los que destacan los siguientes: a) “Carta técnica sobre la penalización y difusión sin consentimiento de imágenes con contenido sexual en México”, b) “Iniciativa para reconocer el ‘derecho al olvido’ abre puerta a la censura y es contraria a los derechos humanos”, c) “Iniciativa de Código Penal Nacional restringiría la libertad de expresión y el derecho a la información”, d) “ARTICLE 19 rechaza iniciativa para reformar el Código Penal de Puebla”, e) “Iniciativa para combatir el discurso de odio atenta contra la libertad de expresión”, f) “Observaciones al dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos correspondiente al proyecto de decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de plataformas digitales”, g) “Paquete económico del 2021 atenta contra una internet libre, abierta e incluyente”, h) “La creación del INMECOB y extinción del IFT implicaría un grave retroceso en materia de derechos humanos”, i) “Urge parlamento abierto y respeto a derechos humanos en legislación sobre ciberseguridad”, j) “Demandan al Congreso de Yucatán por criminalizar protesta en redes sociales”, k) “#MocheDigital: Iniciativa pretende encarecer dispositivos digitales para ‘compensar’ a titulares de derechos de autor”, y l) “Con-

denamos la aprobación de reformas que establecen mecanismos de censura en Internet y criminalizan la elusión de candados digitales”.

También se consultaron los informes *Disonancia: voces en disputa* (2020) y *ARTICLE 19's Recommendations for the EU Digital Services Act* (2020).

## **6. Investigaciones e informes publicados por organismos académicos, centros especializados, organismos internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil**

Varios de los datos, porcentajes y hallazgos utilizados a lo largo de este informe fueron tomados de productos elaborados por otros actores: entidades académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, cuyo trabajo especializado aborda y complementa el estudio de las problemáticas asociadas con las que analiza ARTICLE 19.

Uno de estos productos fue el diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que publicó el 26 de agosto de 2019 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

De igual forma, se recurrió a los informes publicados por la organización México Evalúa, en particular, los que se refieren a la transición de la Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República, como el titulado *La fiscalía busca un refugio para su ineficiencia*, y aquellos que analizan la situación de violencia en varios estados, puntualmente, los documentos *Para romper el ciclo de violencia en Guerrero y Veracruz, tierra fértil para la violencia*. Además, se consultó el informe sobre impunidad de México Evalúa “Hallazgos 2019” y el Índice Global de Impunidad (IGI) 2020.

Para el capítulo 5, se utilizó el reporte denominado “Fiscalómetro”, del Colectivo contra la Impunidad, así como informes elaborados por el colectivo Fiscalía que Sirva, ambos integrados por diversas organizaciones de la sociedad civil para dar puntual seguimiento a la con-

versión de la Procuraduría General de la República en la actual Fiscalía General de la República.

Por último, también se reflejan planteamientos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plasmados en los documentos *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales* (2019) y *Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente* (2017), así como la perspectiva del *Informe anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (2013). También, lo estipulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su documento *Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet* (2018).

## **7. Informes de trabajo de campo de los proyectos de ARTICLE 19**

Se utilizó información recuperada a través de la sistematización del trabajo de campo que realiza el equipo de ARTICLE 19. En particular, destacan los informes de la labor realizada a lo largo de 2020, en el marco del proyecto Transparencia Proactiva, en comunidades rurales indígenas de Chiapas, Yucatán y Oaxaca. Estos documentos recuperan información del trabajo de promoción del derecho a la información que hace ARTICLE 19 en las comunidades de Ruiz Cortines, Plan de Ayala, Arroyo Encanto y Zaragoza, en la región de Palenque, Chiapas, así como en Tahdziú, Tzucacab, Tixmehuac, Mérida y Seyé, Yucatán, y en Santa Catarina Lachatao, Ixtlán de Juárez y Guelatao, en la región Sierra Juárez de Oaxaca

También se utilizaron informes internos del observatorio Designaciones Públicas que recuperan tendencias, retos y hallazgos en la materia.



# FINANCIAMIENTO



# Financiamiento

## Nuestros donantes 2020

Angelica Foundation  
Avina Americas / INDELA  
Center for Research Libraries  
Embajada de Irlanda en México  
Embajada de Canadá en México  
Embajada del Reino de los Países Bajos en México  
Ford Foundation  
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad  
(Friedrich Naumann Stiftung)  
Google News Initiative  
IFEX – The global network defending and promoting  
free expression  
Internews  
John D. and Catherine T. MacArthur Foundation  
Justice For Journalists  
National Endowment For Democracy (NED)  
Open Society Foundations  
Overbrook Foundation  
Pan American Development Foundation  
Unión Europea  
United States Agency for International Development  
(USAID)  
William and Flora Hewlett Foundation  
Donantes individuales  
Otros

## Fuentes de financiamiento

ARTICLE 19 México y Centroamérica es una organización sin fines de lucro cuyas operaciones en su mayoría son financiadas a través de fondos multianuales, otorgados principalmente por fundaciones privadas y gobiernos de América del Norte y Europa Occidental.

Todos los fondos restringidos de ARTICLE 19 México y Centroamérica financian actividades bajo las cinco líneas estratégicas de la organización —Transparencia, Espacio Cívico, Digital, Medios y Protección— y abonan al cumplimiento de la misión en México y en la región.

En 2020, 90.9% de los fondos recaudados por la organización fueron concedidos por fundaciones privadas internacionales mientras que 8.8% fueron concedidos por representaciones diplomáticas en México y agencias de desarrollo. Finalmente, en el rubro de empresas y otros ingresos fue menos de un 1%.

## CIFRAS DE RECAUDACIÓN

Recursos 2020:

Gobiernos (fondos de agencias de cooperación internacional para el desarrollo y embajadas):	2,735,048.70
Fundaciones privadas:	28,295,163.28
Otros (incluyendo empresas y donantes individuales):	95,400.00
<b>Total recaudado:</b>	<b>31,125,611.98</b>

Nota: Cifras preliminares 2020.

**Nota metodológica:** Esta sección se desarrolló con base en los financiamientos otorgados a ARTICLE 19 México y Centroamérica a lo largo del año 2020. En este cálculo, se incluyeron fondos otorgados a la organización para administrar proyectos multianual, por lo que no todas las aportaciones aquí representadas se traducen en ingresos reales y/o ejecutados en 2020.

1 Las cifras corresponden a la moneda nacional—pesos mexicanos (MXN)





ARTICLE 19

# Distorsión:

el discurso  
contra la realidad

INFORME ANUAL 2020