

ARTICLE 19 Presenta:

Pautas sobre libertad de expresión e información en el nuevo gobierno

ARTICLE¹⁹

Pautas para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información

ARTICLE 19 es una organización internacional de derechos humanos plural y apartidista que tiene como misión que todas las personas puedan buscar información y expresarse libremente. Reconocemos que es deber del Estado respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos y nuestro trabajo es exigir el cumplimiento de estas obligaciones. En un contexto donde el gobierno mexicano ha sido incapaz de responder y garantizar un verdadero Estado de derecho, el trabajo de ARTICLE 19 se centra en buscar los mecanismos idóneos para la prevención, protección y defensa de los derechos mencionados. ARTICLE 19 reconoce que el Estado es el único encargado de garantizar la seguridad de las y los periodistas y de todos aquellos que ejercen la libertad de expresión e información.

ARTICLE 19 cumple 11 años en México. En este tiempo hemos sido testigos de un sinnúmero de acciones de diversos actores para impulsar el desarrollo democrático y establecer un piso mínimo para la garantía de los derechos humanos. A pesar de la intencionada violencia por parte del Estado y de otros poderes fácticos para acotar el ejercicio ciudadano de los derechos fundamentales, la participación se ha incrementado y las voces se han multiplicado. Como resultado, la sociedad se ha unido y ha logrado poner en relieve exigencias que buscan combatir la impunidad y corrupción de los organismos del Estado.

En el último lustro nuestro país ha experimentado el surgimiento de un periodismo de investigación vibrante que busca satisfacer el anhelo ciudadano de tener acceso a información fidedigna sobre asuntos de interés público. El gremio periodístico ha sido resistente al miedo y sobreviviente a los embates de violencia y represión en su contra. Hemos documentado como diversas expresiones y perfiles periodísticos han sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos por buscar ejercer su libertad informativa.

México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en América Latina, donde los niveles de violencia a los que se enfrentan quienes buscan informar son sólo comparables con aquellos países en situación de guerra declarada, como Siria.¹ A lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto se registraron **2 mil 375 agresiones y 47 asesinatos**, y solo en 2018 ARTICLE 19 documentó, hasta el 31 de julio, 389 agresiones, de las cuales 185 se dieron en el marco de las campañas electorales. De manera pa-

¹ https://elpais.com/internacional/2017/12/19/mexico/1513712012_499923.html

ralela, las agresiones contra las mujeres y personas pertenecientes a pueblos indígenas que ejercen su derecho de acceso a la información y/o el periodismo permanecen invisibilizadas, abonando a la normalización de discriminación y violencia por motivos de género, adscripción étnica y de clase.

Aunado a esto y a pesar de los avances institucionales para garantizar la libertad de expresión e información, los cambios legislativos e institucionales han sido meramente cosméticos o simplemente no han sido implementados de manera cabal. Muestra de ello, fue la aprobación de la llamada #LeyChayote, misma que derivó de un fallo de la Corte que buscaba regular el uso y asignación de la publicidad oficial bajo los parámetros del artículo 134, octavo párrafo de la Constitución Política. El resultado fue una ley que normaliza las malas prácticas que permiten el control de los medios, promueve la censura sutil o indirecta y limita el acceso a la información de la sociedad.

Además, como correlato, encontramos que las leyes que criminalizan el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información proliferan en diversas entidades federativas. En principio existen una serie de normas que criminalizan la libertad de expresión como lo son los llamados delitos contra el honor (en 7 estados), las leyes anti halconeo (en 22 estados), o los delitos de ultrajes y faltas a la autoridad (en 24 estados). También encontramos que hay al menos 15 leyes vigentes en diversas entidades federativas que restringen el uso del espacio público para ejercer el derecho a la protesta social, ya sea habilitando el uso indiscriminado de la fuerza en manifestaciones y reuniones públicas, o bajo una sesgada óptica en la que prepondera el derecho a la movilidad frente a otros derechos como la libertad de expresión, reunión, asociación y participación política.

Por su parte, con una amplitud de atribuciones, facultades y competencias legales, el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se ha enfocado en proteger la integridad y la vida de aquellos/as periodistas que solicitan medidas de seguridad física y, sin duda, ha logrado que las agresiones en contra de la mayoría de sus beneficiarios/as se disminuyan o neutralicen, aunque existen casos en que su función ha sido factor de re-victimización. Sin embargo, el Mecanismo se ha convertido en una entidad meramente reactiva dada la falta de construcción e implementación de medidas de prevención que deriven en

una política de Estado en la materia. ARTICLE 19 ha señalado que la sustentabilidad del Mecanismo se pone en entredicho en la medida en la que las agresiones se expanden a todo el territorio nacional y aumentan en variedad, e intensidad, pues se necesitan medidas más costosas económica y socialmente, como la extracción de las personas de sus lugares de origen. La falta de recursos deriva en otras falencias como la falta de personal capacitado y de garantías para el trabajo de los/las analistas de riesgo. Cada vez son más las y los periodistas y personas defensoras que buscan protección, y también son más los recursos necesarios para cumplir con la labor.

Por su parte, cinco años después del fortalecimiento del marco jurídico de la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), los resultados han sido muy limitados. A pesar de las reformas constitucionales y legales para mejorar su marco de actuación, la dependencia de la procuración de justicia al Poder Ejecutivo, la falta de independencia de los servicios periciales, la ausencia de capacidades técnicas de investigación para trazar hipótesis de investigación enmarcadas en contextos complejos de macrocriminalidad, la incapacidad para indagar sobre la autoría mediata/intelectual y responsabilidades de la cadena de mando, todo esto aunado al arraigo de prácticas burocráticas nocivas que revictimizan a las personas denunciantes y se enfocan en la mera integración formal de expedientes voluminosos, ha vuelto imposible hablar de la efectividad, exhaustividad, objetividad, autonomía e imparcialidad de las investigaciones².

Por otro lado, no podemos olvidar las violaciones a derechos humanos, algunas de ellas graves, cometidas contra manifestantes, personas defensoras de derechos humanos y periodistas en protestas sociales que tuvieron lugar en la Ciudad de México durante 2012, 2013 y 2014; en Chalchihuapan, Puebla (2014); en Nochixtlán, Oaxaca (2016); o en diversos estados del norte y centro del país durante el contexto del “Gasolinazo” (2017)³. En el caso específico de las y los periodistas, tenemos registrado que durante 2017 fueron agredidos 51 en el contexto de protestas sociales.

² ARTICLE 19, Democracia Simulada, Nada que aplaudir.

Informe Anual 2017. <https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/>

³ ARTICLE 19, Democracia Simulada, Nada que aplaudir.

Informe Anual 2017. pp. 151-171, disponible en <https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/>

En materia de transparencia y acceso a la información, a pesar de que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) estableció obligaciones de transparencia, la mayoría de sujetos obligados, locales y nacionales, no las cumple y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha retrasado los procesos de verificación y sanción, que dan pauta al cumplimiento efectivo de esta provisión. Además, la estrategia de acceso a información está completamente centrada en herramientas digitales, lo que inhibe la posibilidad de que comunidades indígenas, en particular mujeres, puedan ejercer su derecho a la información y, así, a otros derechos como la alimentación, salud, educación, entre otros.

Asimismo, la falta de cumplimiento de compromisos en materia de transparencia en materia del ejercicio de la facultad de vigilancia, sumado a los casos documentados en contra de periodistas y personas defensoras llevó a que el Núcleo de Sociedad Civil de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), de la cual forma parte ARTICLE 19, rompiera con el diálogo dentro del Secretariado Técnico Tripartita de la AGA en 2017, situación que se ha extendido debido a la falta de una política pública eficaz que prohíba este ejercicio ilegal y promueva controles judiciales; así como a la falta de una investigación independiente y exhaustiva.

Hoy nos pronunciamos, por el derecho que tenemos todas y todos a expresarnos, informarnos a participar en la vida pública. Hoy reconocemos que el mismo Estado que impulsó leyes de transparencia y creó instituciones de avanzada para garantizar el acceso a la información, ha sido incapaz de rendir cuentas. Vemos con indignación cómo la verdad y la memoria sobre hechos atroces cometidos en los últimos 50 años, incluida la absurda “guerra contra el narcotráfico”, han sido ocultados, negados, o tergiversados. También observamos un bloqueo de información de interés público a través de un mal uso de la protección de datos personales en archivos históricos. Lamentamos que el avance democrático se trunque mediante un sistema viciado de medios de comunicación que dependen en gran medida del presupuesto de publicidad oficial del gobierno, consolidando una relación proclive al control estatal de los contenidos periodísticos.

No es posible lograr un cambio ético-político radical sin medios de comunicación críticos e independientes, que se conciben como contrapoder, como una herramienta para el combate a la desigualdad y la pobreza. Un nue-

vo sistema democrático debe apostar por la justicia, la verdad y la memoria. Una sociedad activa y participativa requiere de instituciones de gobierno transparentes y organismos autónomos que garanticen el pleno acceso a la información pública; y espacios de deliberación, manifestación y movilización pública libres de miedo y represión.

El nuevo gobierno debe satisfacer las necesidades de libertad que requiere cualquier persona en un país que aspira a llamarse democrático, es decir, las libertades de expresión, información, participación política, asociación y reunión como derechos que permiten ejercer otros derechos y que cierran las brechas sociales. Por esto, ARTICLE 19 fija las siguientes pautas para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información, basadas en los más altos estándares internacionales de derechos humanos, con el fin de iniciar un diálogo con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, los gobiernos locales, los distintos poderes y los organismos autónomos que dé lugar a un estado de libertades donde todas y todos podamos participar.

Por la seguridad de las y los periodistas

Para prevenir la violencia contra la prensa se debe recuperar la definición más amplia de periodista acorde con los criterios internacionales de la Opinión Consultiva OC 5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) y recuperada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso del periodista Edwin Canché. Esto evita limitar innecesariamente el alcance de los compromisos del Estado en garantizar el ejercicio periodístico y, por lo tanto, otorgar protección.

También es necesario asegurar que las leyes nacionales no interfieran con la independencia de las y los periodistas. En este sentido los Estados deben asegurar que las leyes nacionales son revisadas y, cuando sea necesario, reformadas para que cumplan con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, poniendo particular atención en las leyes sobre seguridad nacional, orden público y antiterrorismo. El mal uso y el abuso de las leyes para evitar que los periodistas hagan su trabajo de forma independiente y sin interferencias o injerencias directas o indirectas debe cesar. Tal como lo señalamos líneas arriba, hay un cúmulo de leyes, especialmente de índole penal, que por su mera vigencia generan un efec-

to inhibitor en el ejercicio de la labor informativa. Por otro lado, somos testigos de un incremento en el uso y abuso del derecho defender el honor, la reputación y el buen nombre de funcionarios públicos en los tribunales civiles. Las y los periodistas no están a salvo si se enfrentan a la amenaza del encarcelamiento, a un procedimiento civil tortuoso por sus reportajes y al riesgo de tortura, que en el caso de las periodistas puede incluir la violencia sexual y de género mientras se encuentran detenidas. Los Estados también deben asegurar la liberación de los periodistas que sean rehenes o sean sujetos de desaparición forzada. Al respecto, recordemos que en México existen casos enigmáticos como el de Lydia Cacho, Carmen Olsen y Pedro Canché en que el Estado o algún funcionario de Estado utilizó el aparato legal para ir en su contra.

Un importante paso supone la creación de controles y garantías estatales para no espiar ni interceptar las comunicaciones de los y las periodistas, y en general de ninguna persona por el simple hecho de disenter o ser crítica del gobierno en turno. La vigilancia y la interceptación de comunicaciones deben cumplir las obligaciones del derecho internacional de derechos humanos sobre los derechos a la privacidad y la libertad de expresión. No obstante, en México, en 2017 el *New York Times* publicó un informe de ARTICLE 19, R3D y Social Tic sobre el espionaje sistemático a periodistas y defensores de derechos humanos a través de un software israelí llamado Pegasus⁴ y hasta la fecha no ha habido una investigación exhaustiva e independiente que dé pauta al reconocimiento de responsabilidades.

Por otro lado, la evolución al mundo digital ha permitido potenciar el ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, se debe permitir la encriptación y el anonimato para prevenir la violencia contra las y los periodistas. Las tecnologías de cifrado y anonimato son vitales para asegurar las comunicaciones de las y los periodistas y proteger la confidencialidad de sus fuentes. Cualquier restricción para su uso debe cumplir con la ley internacional de derechos humanos.

La protección a periodistas debe ser parte de una política integral con enfoque preventivo y que ataque las causas estructurales, brindando especial énfasis al comba-

⁴ AHMED, Azam, PERLROTH, Nicole, 'Somos los nuevos enemigos del Estado': el espionaje a activistas y periodistas en México, *New York times*, 19 de junio de 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/>

te a la impunidad. Esto quiere decir que el Estado debe considerar que la falta de consecuencias legales ante una agresión a periodistas provoca la repetición de los hechos y por lo tanto el incremento de la violencia.

Aunado a lo anterior, en un contexto como el nuestro donde ocurre más de una agresión diaria en contra de un periodista, el Estado y sus funcionarios deben condenar la violencia y los ataques pública, inequívoca y sistemáticamente. Es decir, los altos funcionarios del Estado nunca deben quedarse callados y deben condenar públicamente cualquier tipo de violencia contra las y los periodistas, incluyendo los ataques sexistas y con razón de género, manifestando de manera clara y públicas que tales actos son inaceptables y que los perpetradores serán identificados y sancionados. El silencio de parte de los funcionarios puede ser una señal tácita de aceptación de la violencia contra las y los periodistas que anima a los perpetradores. Los/as periodistas nunca deben ser juzgados por ponerse en peligro "ellos/as mismos" por cumplir con su trabajo.

Además del reconocimiento, el Estado debe establecer mecanismos de alerta temprana y rápida⁵. Las y los periodistas que son amenazados deben tener acceso inmediato a las autoridades (por ejemplo, a agentes judiciales apropiados o mecanismos de protección especializados) y a medidas de protección concretas que se otorguen de manera expedita. Tales mecanismos deben responder a las circunstancias e identidad particulares de los individuos en riesgo, sin desestimar aquellas agresiones sucedidas en entornos digitales.

⁵ Hoy día, el Mecanismo ha implementado esquemas de "alerta temprana" o "plan de contingencia" en dos entidades: Veracruz y Chihuahua. La lógica de estos planes, con enfoque más preventivo, es generar esquemas de trabajo coordinado entre los tres niveles de gobierno, en regiones donde hay una crisis severa de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas. En Veracruz, desde la entrada del gobierno de Miguel Ángel Yunes Linares, se abandonó por completo el plan de contingencia instaurado desde noviembre de 2015. En cambio en Chihuahua, se ha logrado generar un plan integral que permita avances en rubros que atañen aspectos estructurales de las problemáticas que enfrentan estos grupos de población como la salud, medio ambiente, procuración de justicia, reparación del daño; trascendiendo así la visión policial. El problema, como siempre, es remontar la falta de voluntad política y la simulación de los actores políticos, garantizando la plena y efectiva participación de los grupos poblacionales implicados en las medidas.

Por su parte, es necesario monitorear y reportar regularmente los ataques a periodistas. Para esto, el Estado debe establecer mecanismos para reunir información estadística precisa y actualizada sobre amenazas y ataques para asegurar que los esfuerzos de prevención y protección están bien informados y enfocados apropiadamente mediante un modelo de georreferenciación de la violencia contra la prensa. Esto permitirá identificar las zonas de mayor riesgo, patrones, tipos de perpetradores y tipos de agresiones, así como su diferenciación por género. Al respecto, es importante destacar que los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH recomendaron tras su visita en noviembre de 2017 a México, “recopilar y publicar estadísticas detalladas y desglosadas de ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos datos relativos al enjuiciamiento penal de estos delitos” así como centralizar datos de agresiones contra mujeres periodistas y periodistas indígenas⁶.

Aunado a esto, el deber de proteger involucra a aquellos/as periodistas que cubren protestas y elecciones. Sumado a lo anterior, es importante considerar la protección a los medios de comunicación contra ataques o cierres forzados. Al respecto, se debe tomar en cuenta que esta medida de protección también incluye a los medios y plataformas digitales.

Por último es importante promover, alentar y reconocer el papel de los medios de comunicación para avanzar en la seguridad de las y los periodistas. Tales iniciativas incluyen entrenamientos en seguridad, reconocimiento de riesgos, seguridad digital y autoprotección, y la provisión de equipo de protección y pólizas de seguros, ajustados a las necesidades de los individuos. Debe haber protecciones en contra del acoso y la precariedad laboral, así como la discriminación, con base en su identidad de género, étnica o alguna otra condición.

Ahora bien, la prevención y la protección no serán suficientes si no existen mecanismos de sanción para aquellos que lleven a cabo actos de agresión contra un/a periodista. En este sentido, es importante tomar en cuenta

⁶ CIDH, ONU, Informe conjunto del Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH, Edison Lanza, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, sobre su misión a México, junio de 2018, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF

ta que el estado debe adoptar estrategias para combatir la impunidad ante los crímenes contra periodistas, basándose en buenas prácticas y asegurando una perspectiva de género.

De esta manera, los Estados deben investigar y asegurar la determinación de responsabilidad material e intelectual por la violencia contra periodistas a través de investigaciones imparciales, oportunas, exhaustivas, independientes y efectivas. Es incuestionable que los Estados deben llevar ante la justicia a los perpetradores de crímenes contra periodistas, incluyendo a aquellos que los ordenan, conspiran para llevarlos a cabo, son cómplices o encubren. Esto requiere la designación de fiscales especializados, autónomos y la adopción de protocolos de procesamiento específicos, junto con capacitación para atender asuntos en razón de género para los fiscales y el sistema judicial. Hoy día México cuenta con una fiscalía especializada a nivel federal y un Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión. Es importante dotar de recursos logísticos, humanos y financieros suficientes a la fiscalía o el órgano especializado de investigación que se conforme una vez constituida la Fiscalía General de la República. Por otro lado, es urgente la aplicación efectiva, sin cortapisas, y acompañada de un esquema de evaluación del Protocolo Homologado.

Por el derecho de las mujeres a expresarnos y recibir información

El ejercicio del derecho a la libertad de expresión ha sido crucial para construir en pos de la igualdad de las mujeres. Históricamente, la expresión de las mujeres se limitó a lo que los hombres permitían expresar, la voz de la mujer se acotó a ciertos temas y a discusiones que difícilmente trascenderían al ámbito público, las expresiones mismas eran utilizadas para mantenerlas en un nivel de subordinación desestimando sus aportaciones al disenso, a los temas públicos y a aquello que particularmente les impactaba. En significativa medida, tanto la labor periodística como el espacio digital ha revertido dicho modelo patriarcal, donde los intereses y la participación de las mujeres se ha visto exponencialmente visible y accesible gracias a una instrumentalización, en favor de un sentido apropiativo, de su derecho a la libertad de expresión.

Hoy en día, las mujeres sufren de acoso, hostigamiento y amenazas sistemáticas si manifiestan su opinión o transgreden discursos machistas a través del uso de la tecnología o de los beneficios que proporcionan los entornos digitales. Las periodistas y las mujeres que adoptan un rol ciudadano de comunicar temas de interés público suelen tener percepciones de incomodidad e inseguridad cuando realizan sus labores tanto en el ámbito físico como en el digital. En muchos de los casos, los ataques en línea tienen relación con sus espacios no conectados, los cuales tienen un efecto negativo en su vida familiar, personal e íntima.

Además, las respuestas desde el sector público suelen adoptar enfoques que buscan culpabilizarlas o estigmatizar sus comportamientos. Desestiman la gravedad de los ataques al mismo tiempo que practican esquemas revictimizantes. No existe información ni datos desagregados que permitan identificar las intenciones e impactos diferenciados que ellas experimentan, tampoco los efectos en sus derechos a informar, buscar, recibir y difundir información. Por ello, es de particular relevancia contar con información sobre los patrones, motivaciones, esquemas de operación e impactos de las agresiones que experimentan las mujeres al ejercer su derecho a la libertad de expresión e información. Especialmente desde un enfoque integral y sistémico que reconozca la violencia de género como un problema estructural que requiere de propuestas de la misma naturaleza; reconozcan que, en gran medida, las agresiones responden a patrones y roles de género arraigados a modelos machistas que buscan perpetuar la concentración narrativa en discursos históricamente dominantes; y proponga políticas públicas que disipen por completo la culpabilidad de las agresiones asignada a las mujeres. De lo contrario, el efecto inhibitorio reducirá regresivamente el espacio deliberativo para ellas y los costos democráticos se reducirán a beneficios para una minoría.

Por el derecho al uso del espacio público para protestar

Se debe esclarecer y sancionar los hechos de represión que derivaron en violaciones graves a derechos humanos contra manifestantes, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y población en general, en contextos de protesta social. El sexenio de Enrique Peña Nieto tiene como impronta la retracción de libertades

fundamentales en el espacio público. Actos de represión que redundaron en violaciones graves a derechos humanos en casos como el 1DMX, Chalchihuapan, o Nochistlán, es el signo de un gobierno represivo, profundamente refractario al disenso expresado en las calles. Dicha forma de gobernar, con evidentes tintes autoritarios, fue reproducida por gobernadores de Puebla, Quintana Roo, Veracruz, Guerrero y el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Es urgente impulsar a nivel federal y a nivel estadual la remoción de disposiciones jurídicas que restringen de manera injustificada y desproporcionada el ejercicio del derecho a la protesta social. El descontento social, además de la represión policiaca y criminalización o judicialización, encontró una expresión autoritaria en diversas iniciativas legislativas y leyes aprobadas que criminalizaron la protesta. Ya sea mediante la coartada del derecho a la movilidad o mediante la habilitación de uso de la fuerza arbitrario, diversos ordenamientos legales buscaron establecer lugares, horas, permisos para marchar o reunirse en la plaza pública. Otras, abrieron de plano la facultad de policías para usar la fuerza letal en contextos de manifestaciones y reuniones (Puebla y Estado de México, por ejemplo).

Se debe adoptar legislación y protocolos a nivel nacional, federal y estatal que regulen el uso de la fuerza y garanticen la vigilancia y rendición de cuentas de los cuerpos policiacos cuando intervienen en protestas sociales. A pesar de ciertas disposiciones -construidas con participación de organizaciones de la sociedad civil- como el Protocolo de Protección de Personas en Contextos de Manifestaciones y Reuniones, y el Protocolo de Concertación Política (ambos de la Ciudad de México) la visión que permea en las instituciones de seguridad pública es la que equipara protesta social como desorden público, problema de seguridad o incluso como delito. Ello es todavía más riesgoso cuando no hay controles efectivos sobre la actuación policial mediante la instauración de: principios de uso gradual, excepcional y racional de la fuerza; la adopción de una perspectiva que facilite el ejercicio y armonización de derechos (por ejemplo, protesta social frente a la movilidad de terceros); el agotamiento del diálogo al uso de la fuerza como primera opción; controles en el armamento y equipo usado en estos contextos; mecanismos de supervisión y rendición de cuentas; responsabilidades en la cadena de mando, entre otras.

Por último debe reconocerse —públicamente y al más alto nivel de gobierno— la importancia de las manifestaciones y reuniones públicas en la construcción de la democracia y en el avance progresivo de los derechos humanos. Hasta el fin del sexenio de Enrique Peña Nieto, la óptica negativa de la protesta trasciende a las corporaciones policiacas y se transmite a través de altos funcionarios estatales y federales que, con apoyo de medios de comunicación, construyen una narrativa oficial que estigmatiza el uso del espacio público para manifestarse y justifica actos represivos.

Por el derecho a la libertad de información de todas y todos

El **derecho a la libertad de información en México debe ser verdaderamente universal**. Si bien como país hemos dado pasos importantes en la construcción de un marco jurídico robusto en la materia, esto no se ha traducido en el pleno disfrute del derecho de acceso a la información de toda la población. Los sujetos obligados deben abandonar la lógica del cumplimiento normativo con respecto a sus obligaciones de transparencia. Limitarse a cargar documentos en la Plataforma Nacional de Transparencia —que en la mayoría de ocasiones no cumplen con las características de accesibilidad, oportunidad y claridad que la legislación indica— vuelve árida la búsqueda y el acceso a la información pública y excluye a las personas que no tienen acceso a internet.

La publicación de la información pública debe ser incluyente y, para ello, deben incorporarse otros métodos de difusión que tomen en cuenta las necesidades de las personas, no sólo en términos de la información que precisan, sino también con respecto a la modalidad y el formato que les permita y les garantice acceder a la misma.

En este sentido, **es impostergable la consolidación de una política integral en materia de Transparencia Proactiva** que promueva la identificación, generación, publicación y difusión de información —adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por las leyes de transparencia—, que sea de utilidad para que todas y todos, sin excepción, podamos tomar mejores decisiones, en un espacio cívico consolidado y fortalecido gracias a la inclusión de grupos poblacionales —como las comunidades indígenas, las personas que no saben leer ni escribir, o las personas con algún

tipo de discapacidad— para quienes el derecho a saber, actualmente, no es una realidad.

La ausencia de información pública está íntimamente vinculada a la sistemática violación de derechos humanos de las mujeres y los hombres que viven en comunidades indígenas y rurales, en particular los derechos a la salud, a la educación, a un medio ambiente sano, entre otros. Las poblaciones en situación de marginación, vulnerabilidad y exclusión padecen abusos constantes debido al desconocimiento de sus derechos más básicos y de las formas y mecanismos que existen para defenderlos y exigirlos.

En este sentido, para que el **Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (Plandai)** cumpla con el objetivo de posibilitar que este derecho se encuentre al alcance de toda persona y propicie su ejercicio estratégico, **debe incorporar una lectura intercultural y de género** sobre las dificultades de acceso a la información pública a nivel estatal y municipal, para plantear soluciones asertivas y estrategias focalizadas centradas en la accesibilidad, utilidad y aprovechamiento de la información pública para la toma de decisiones individuales, o bien, para procesos comunitarios de participación ciudadana y de rendición de cuentas.

Las medidas de apremio y sanciones para los sujetos obligados que limiten el ejercicio del derecho a la información y, con ello, incumplan con sus obligaciones legales, **deben ser aplicadas de manera rigurosa y vigilar el cumplimiento de las mismas**. Si la opacidad sigue siendo la norma y no hay consecuencia alguna, los beneficios de lo planteado en el marco regulatorio en la materia no podrán alcanzarse ni incidirán de manera benéfica para incentivar la participación ciudadana.

El adecuado funcionamiento de las instancias del Sistema Nacional de Transparencia y los organismos garantes que lo conforman deben cimentarse en el diseño, implementación y evaluación de **políticas de transparencia y de rendición de cuentas inclusivas, pertinentes culturalmente y con indicadores de resultados que permitan verificar su eficacia** así como los impactos de las legislaciones y el desempeño de los organismos encargados de garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información y el derecho de protección de datos personales.

Para la promoción de medios libres e información plural.

Uno de los factores que condiciona la independencia y pluralidad periodística, y en consecuencia el derecho a la información de la sociedad, es la ausencia de una regulación clara y precisa sobre la asignación de la publicidad oficial. No se trata solamente del dispendio en este rubro que alcanzó un monto de [50.8 mil millones](#) de pesos durante el anterior gobierno federal entre 2013 hasta el 2017, sino del histórico condicionamiento editorial que por medio de estos recursos se realiza contra los medios de comunicación: esto, configura una forma de censura indirecta. Esta situación ya fue reconocida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un histórico amparo otorgado a ARTICLE 19 en razón de la omisión legislativa en la materia. El resultado de dicha resolución no fue el esperado.

El Congreso de la Unión aprobó en abril la Ley general de Comunicación Social, mediante la cual legalizó las malas prácticas. Por ello, es urgente abrogarla y aprobar una legislación que cumpla con las [Bases Mínimas para la regulación de la publicidad oficial presentadas por el Colectivo Medios Libres](#) al Congreso de la Unión en febrero del 2018. No habrá cambio de régimen real sin la reversión de una relación perversa entre medios de comunicación y poder público.

Por el derecho a la libertad de expresión e información en el ámbito digital.

Internet y las herramientas digitales amplifican de manera incommensurable el ejercicio de los derechos humanos, en particular la libertad de expresión e información, asociación y participación, tanto a nivel individual como colectivo. Cualquier medida tecnológica, legislativa, regulatoria o política que busque restringir o limitar el acceso tanto a internet como a los contenidos hospedados en ella, tiene un impacto directo en el ejercicio de tales derechos.

Por lo tanto, es fundamental que el Estado reconozca que los derechos humanos de las personas tienen el mismo nivel de protección en el ámbito digital⁷. La ausencia de dicho reconocimiento genera asimetrías informativas, excluye a grupos en situación de vulnerabilidad y pone en riesgo la seguridad e integridad de las personas que ejercen sus derechos en la red.

⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.

México necesita una estrategia de conectividad con perspectiva de derechos humanos. Para ello debe reconocer el carácter instrumental del derecho de acceso a Internet para el ejercicio de otros derechos e institucionalizar políticas públicas alineadas al principio de no discriminación. Es decir, las políticas públicas que busquen conectar a la sociedad mexicana deben transversalizar la perspectiva de género e incluir variables de inclusión en términos de lengua, cultura, etnia, brechas generacionales, entre otras. También deben garantizar esquemas de infraestructura comunitaria, social y autogestiva que permita la inclusión digital a través de modelos alternativos a los comerciales; fomentar la participación de todos los sectores y partes interesadas en el uso, desarrollo, evolución y regulación de la tecnología y los derechos humanos; así como desarrollar esquemas de alfabetización digital bajo un enfoque de apropiación tecnológica que garantice un uso crítico e informado.

Por otro lado, quienes se han beneficiado del carácter democratizador de internet han sido blanco de ataques y medidas que buscan reducir el espacio cívico en los entornos digitales. Particularmente periodistas y personas defensoras de derechos humanos que han hecho de la tecnología una herramienta para amplificar sus demandas y visibilizar la crisis de derechos humanos por la que atraviesa México. La vigilancia ilegal y sistemática, las amenazas, las campañas de desprestigio y de desinformación, así como el acoso y hostigamiento en entornos digitales, han generado un efecto inhibitorio en medios y periodistas cuyos agresores se caracterizan por ser funcionarios y partidos políticos (cerca del 40%).⁸

La censura en internet es incompatible con la protección al derecho a la libertad de expresión e información. Las remociones de contenido, activada bajo cualquier modalidad, sea desindexación, protección de datos personales, injustificadas infracciones a la propiedad intelectual y derechos de autor, o impactos al honor y reputación, afectan el libre flujo de contenidos, ideas e información, y restringen la manera en que las personas tienen posibilidad de expresarse, informarse y construir opiniones críticas. Por lo tanto, la remoción o eliminación de contenidos en Internet no deben ser utilizadas para censurar, especialmente cuando se trate información de inte-

Resolución sobre promoción y protección de derechos humanos en Internet, A/HRC/32/.20, 27 de junio de 2016.

⁸ ARTICLE 19, Democracia Simulada, Nada que aplaudir.

Informe Anual 2017. pp. 111. Disponible en <https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/>

rés público. De 2012 a 2017, el Poder Ejecutivo presentó 73 peticiones de eliminación de información a la empresa Google, únicamente 11 de las solicitudes contaban con orden judicial.⁹

Es decir, diversas instituciones de gobierno han hecho uso de mecanismos privados para obstaculizar la circulación de información en internet, así como para inhabilitar su acceso. Mientras se realicen en la opacidad, todas aquellas solicitudes gubernamentales que no cuenten con control judicial son incompatibles con la libertad de expresión y potencialmente constituyen censura previa.¹⁰ Un claro ejemplo se vislumbra a través del abuso de la protección de datos personales para solicitar la desindexación o eliminación de información a medios digitales y plataformas en internet sobre funcionarios, figuras públicas, empresas y personas involucradas en actos de corrupción o violaciones a derechos humanos.¹¹ Cabe recordar que los medios digitales y las plataformas de los medios de comunicación no son controladores de datos personales, son fuente de acceso público de información y espacios para la transmisión de información e ideas de interés público.¹²

Aunado a lo anterior, la firma del Tratado Comercial entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC) habilita la instrumentalización de la protección a los derechos de autor para establecer un mecanismo privado de censura. El capítulo de propiedad intelectual contiene disposiciones que permitirán retirar contenidos en internet de manera expedita sin la necesidad de que medie un estudio sobre la legalidad, el sentido, el alcance y el impacto en la libertad de expresión e información en internet. En ese sentido, es fundamental que exista un proceso abierto, transparente y participativo en la consulta y discusión —así como en su eventual ratificación e implementación— del T-MEC.

⁹ Ibid. pp. 115.

¹⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2017, párr. 138, nota al pie 215, Disponible en: <https://estandares.net/informe.pdf>

¹¹ ARTICLE 19, Democracia Simulada, Nada que aplaudir. Informe Anual 2017. pp. 108-115. Disponible en <https://article19.org/nadaqueaplaudir/>

¹² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2017, párr. 138, nota al pie 215, Disponible en: <https://estandares.net/informe.pdf>

Como regla, el flujo de información en internet debe restringirse lo mínimo posible.¹³ Cualquier medida que busque limitar el flujo y el acceso a información en entornos digitales debe cumplir con el test de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En todos los casos, las medidas de restricción de información y acceso a contenidos debe contar con salvaguardas que eviten el abuso, transparencia respecto a los contenidos removidos —tanto por quienes lo ordenan como por quien lo ejecuta—, así como la justificación y necesidad de la remoción.¹⁴ Por lo tanto, las solicitudes de remoción, eliminación o suspensión de contenidos debe acompañarse de una orden judicial y a su vez, de manera excepcional, debe prevalecer la imposición de medidas menos restrictivas para la libertad de expresión e información, tales como el derecho de réplica y la rectificación de información.

Asimismo, el bloqueo en redes sociales a periodistas y medios por parte de funcionarios obstaculiza ilegítima y desproporcionadamente la labor periodística y el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información. Las personas que ejercen alguna función pública o de representación, son sujetos de mayor escrutinio público tanto en su interacción en entornos físicos como digitales. Por lo tanto, deben abstenerse de bloquear las cuentas que manifiesten posturas incómodas, disidentes o críticas, particularmente las de medios y periodistas.

Finalmente, la obligación del Estado es compartir de manera adecuada y oportuna información confiable y fidedigna, particularmente sobre temas de interés público —seguridad, educación, salud, medio ambiente, violaciones a derechos humanos, etc.—. En ese sentido, funcionarios y funcionarios deben abstenerse de propagar desinformación, imponer arbitrariamente información en la discusión pública o desacreditar aquella información que manifieste posturas opuestas a las versiones oficiales. Por ello, la veracidad de la información y de las declaraciones de quienes ejercen funciones en representación del Estado son precondiciones para el funcionamiento de una democracia.

¹³ Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Materia Constitucional, Tesis 2a. CII/2017 (10a.), Tesis Aislada, Registro 2014515, junio de 2017.

¹⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2017, párr. 89, Disponible en: <https://estandares.net/informe.pdf>

Por el derecho a la verdad y el deber de recordar

México tiene una deuda histórica en términos del derecho a la verdad de crímenes cometidos en décadas pasadas y en los años recientes desde la represión de los años 60s hasta hechos ocurridos en durante el sexenio de Enrique Peña Nieto en Tlatlaya, Ayotzinapa, Apatzingán y Tanhuato. Para pensar en un futuro sin violaciones a derechos humanos, se debe conocer la verdad en cuanto a aquellas cometidas en el pasado, y se deben implementar medidas de prevención y no repetición. La sociedad tiene derecho a conocer los hechos, lo que dio pauta a que sucedieran y las acciones que el estado realiza para garantizar que no vuelvan a ocurrir. Es importante reconocer que no habrá reconciliación y confianza a las instituciones sin verdad y justicia.

Por esto, el estado debe garantizar el acceso público irrestricto a los archivos históricos y la conservación de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad. La Ley General de Archivos, misma que entrará en vigor en junio de 2019, ya considera como fuentes acceso público a los archivos históricos. Sin embargo, las autoridades podrán mantener hasta por 70 años documentos que contengan datos personales sensibles que no han sido catalogados como documentos históricos. Esto abre la puerta a la retención de información que puede ser clave para conocer la verdad sobre las atrocidades cometidas en el pasado reciente, así como al revisionismo histórico de la información que ya se encuentra dentro de los archivos históricos de las distintas instituciones. El conocimiento de la sociedad respecto a las atrocidades forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras de preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Es necesario evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas¹⁵.

A lo largo de la historia, el Estado mexicano ha faltado en su deber de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas. Asimismo, debe garantizar a las víctimas recursos eficaces y la repa-

ración de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

Una acción relevante en el marco del deber del estado de recordar es promover la memoria entre la sociedad a través de la inclusión de las más graves atrocidades cometidas por el Estado dentro de los libros de texto, incluido las violaciones graves ocurridas por la represión de los movimientos políticos y sociales entre los años 60s a 80s y a través de mecanismos de difusión y promoción que permitan a la ciudadanía reconocer los hechos, las responsabilidad y las sanciones. Además, independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima¹⁶.

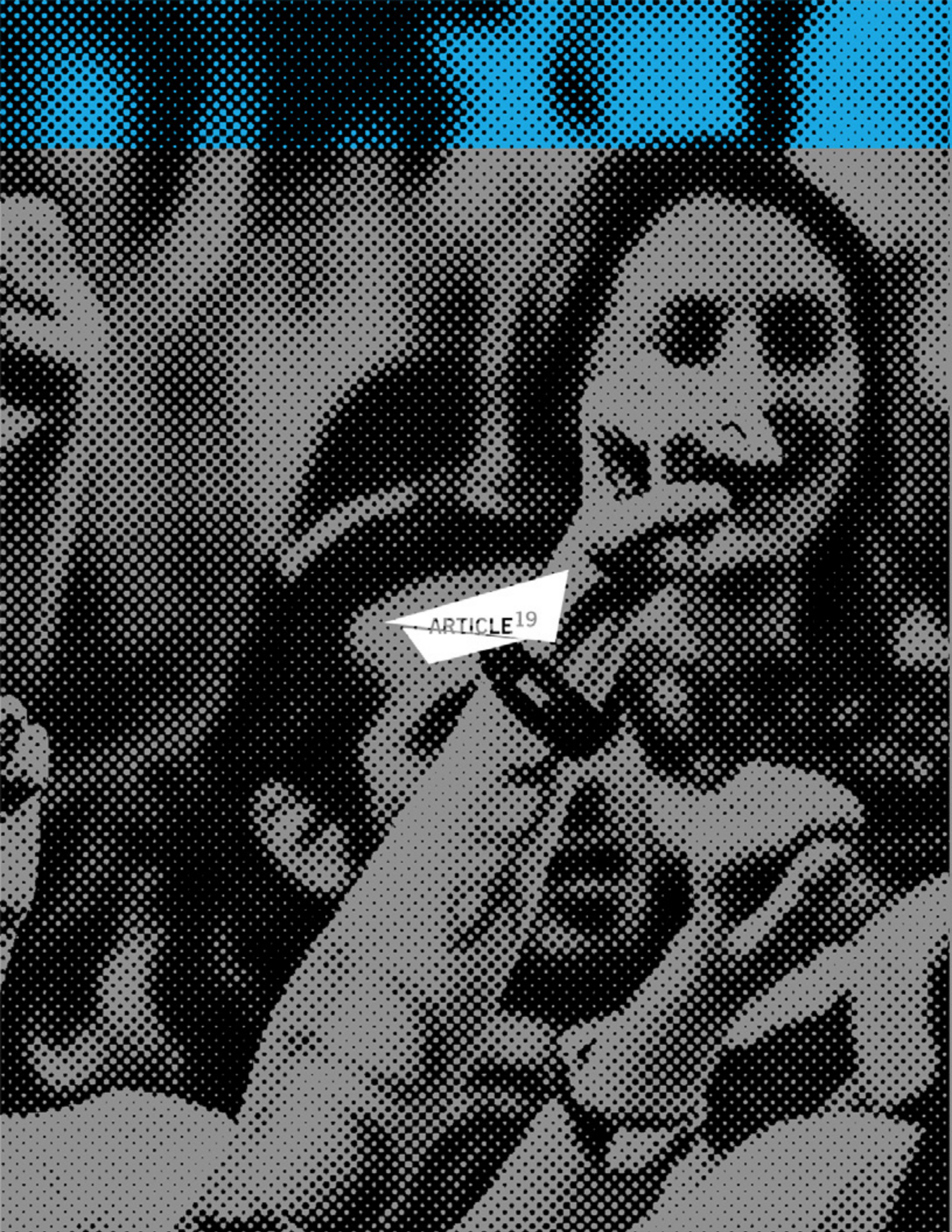
Finalmente, es importante adoptar las medidas adecuadas, incluidas las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial, para hacer efectivo el derecho a saber. Las medidas apropiadas para asegurar ese derecho pueden incluir procesos no judiciales que complementen la función del poder judicial como lo sería la creación de una comisión de la verdad o un mecanismo contra la impunidad con objeto de establecer los hechos relativos a esas violaciones de manera de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas. Sea que un Estado establezca o no un órgano de ese tipo, debe garantizar la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y la posibilidad de consultarlos¹⁷.

¹⁵ ONU, Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad, Promoción y protección de los derechos humanos,

principio 2, 08 de febrero de 2005.

¹⁶ Idem, principio 3.

¹⁷ Idem, principio 5.



ARTICLE¹⁹