



DISONANCIA
VOCES EN DISPUTA

DIRECCIÓN

PROGRAMA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN

PROGRAMA DE DERECHOS DIGITALES

PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA

PROGRAMA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

ÁREA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y CONTENIDOS DIGITALES

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

CORRECCIÓN DE ESTILO

www.articulo19.org

Twitter: [article19mex](#)

Facebook: Articulo19

Instagram: article19_mx

Youtube: [articulo19](#)

ARTICLE 19 agradece a todas y todos los periodistas, a la Red Rompe el Miedo, a los 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:

ACOS Alliance
Angelica Foundation
Böll Foundation
Embajada del Reino Unido en México
Embajada de Irlanda en México
Embajada de Alemania en México
Embajada de Canadá en México
Embajada del Reino de los Países Bajos en México
Ford Foundation
Google
INDELA/Avina Americas
Internews
John D. and Catherine T. MacArthur Foundation
Open Society Foundations
Overbrook Foundation
National Endowment For Democracy (NED)
Premio Nacional de Innovación INAI
Unión Europea
United States Agency for International Development (USAID)
United States Department of State (USDoS)
Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)
William and Flora Hewlett Foundation
Witness

Ciudad de México, a 30 de marzo de 2020 – 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 contra las y los periodistas en México posee particularidades insoslayables, de acuerdo con la identidad de género de las víctimas.

Índice

Disonancia: voces en disputa	7
2019: LO BUENO, LO MALO Y LO FEO	11
EL PERIODISMO ENTRE LA ESTIGMATIZACIÓN Y LA DESIDIA	41
LAS TENDENCIAS EN 2019	81
TENDENCIA 1	
¿Más o menos acceso a la información pública que en el pasado?	83
TENDENCIA 2	
En las políticas de acceso a la información, ¿de verdad van “primero los pobres”?	97
TENDENCIA 3	
¿Las instituciones al servicio del poder o como contrapreso ciudadano?	109
TENDENCIA 4	
Conferencias matutinas: ¿una nueva forma de propaganda?	117
TENDENCIA 5	
¿Nunca más la atrocidad y el terrorismo de Estado?	129
TENDENCIA 6	
Migrantes: ¿sujetos del odio, la discriminación y la desinformación?	143
TENDENCIA 7	
Mujeres: ¿estamos haciendo que nuestra voz resuene?	155
LAS VOCES EN EL ESPACIO DIGITAL	165
LA DISONANCIA	205
AGENDA MÍNIMA 3.0 EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN	233
NOTA METODOLÓGICA	259
FINANCIAMIENTO	267

Disonancia: voces en disputa

La disputa por la palabra en un contexto de tonos contrapuestos ha potenciado la disonancia del entorno: la tensión entre las voces que asumen la política como dogma, las que ya no saben de dónde viene o cuál es la verdad y todas las que quieren hacerse escuchar.

La información se ha vuelto un bien codiciado al que ahora tiene acceso un sinnúmero de personas gracias a la era digital. Las tecnologías de la información nos han permitido identificarnos con las realidades de aquellos que se encuentran al otro lado de las fronteras. Nos hemos asumido como parte de una comunidad global que afronta batallas y amenazas similares. Hemos empatizado con quienes no hablan nuestro idioma, pero que pueden expresar el dolor y el terror igual que nosotras y nosotros. Hemos atestiguado en tiempo real la atrocidad, la represión y la podredumbre de gobiernos corruptos e impunes que sólo piensan en sí mismos y no en su pueblo. Algunas personas hemos asumido que los gobiernos no cambian ni se transforman, las sociedades sí.

Ese bien, que históricamente se había racionado y utilizado de manera discriminatoria en México, por el cual 47 periodistas fueron asesinados durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y se gastaron más de 60 000 millones de pesos en publicidad oficial, nos otorgó el poder de exigir un cambio.

Pero en 2019, más que en ningún otro momento, la información siguió siendo el objeto de la guerra, el valor de la disputa. Este año, las prácticas para controlarla desde los polos o las élites se reflejaron en el incremento de las agresiones contra periodistas, con el mayor número en la historia, 609 en un año; en el discurso que estigmatiza y busca despojar a la prensa de sus lectores y sus audiencias; en las redes que vomitan el odio y la discriminación con desinformación hacia los más vulnerables, o en las conferencias mañaneras que se han convertido en la palestra, el púlpito o la tribuna del gobernante en turno para corromper la agenda y fijar los términos del debate público.

Es cierto, hay más voces, pero no hay diálogo: hay disonancia. Las expresiones se repelen, chocan y se rechazan entre sí. Los pensamientos de unos y otros son incompatibles y existe una tensión constante entre las ideas, las creencias y las emociones. No hay lugar para el disenso, ni para la crítica. La diferencia, en este sexenio, radica en que esto no sólo sucede entre el gobierno y la ciudadanía, sino en la misma sociedad, que se confronta. Cada voz habla desde su propio mundo y se aparta, poco a poco, de los otros. Nos polarizamos, creyendo que los que nos escuchan son los que existen. Así, omitimos a aquellos a los que, decididamente, hemos dejado de escuchar.

Disonancia: voces en disputa busca reflejar la tensión entre las distintas voces y la imposibilidad de escuchar aquellas otras expresiones que siguen luchando por ser escuchadas. En estas páginas, buscamos dar cuenta de los efectos de la polarización del pensamiento y de la necesidad de observar las distintas aristas de una creencia.

También señalamos en este informe de 2019 lo que, en el marco del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, ha cambiado para bien o para mal. Además, descubrimos nuevas tendencias que marcan la diferencia con el sexenio anterior y reestablecen el panorama de la libertad de expresión y el derecho a la información, pues suponen nuevos análisis y aproximaciones. Finalmente, tocamos aquello que, a pesar del discurso, sigue igual y no parece que vaya a ser diferente.

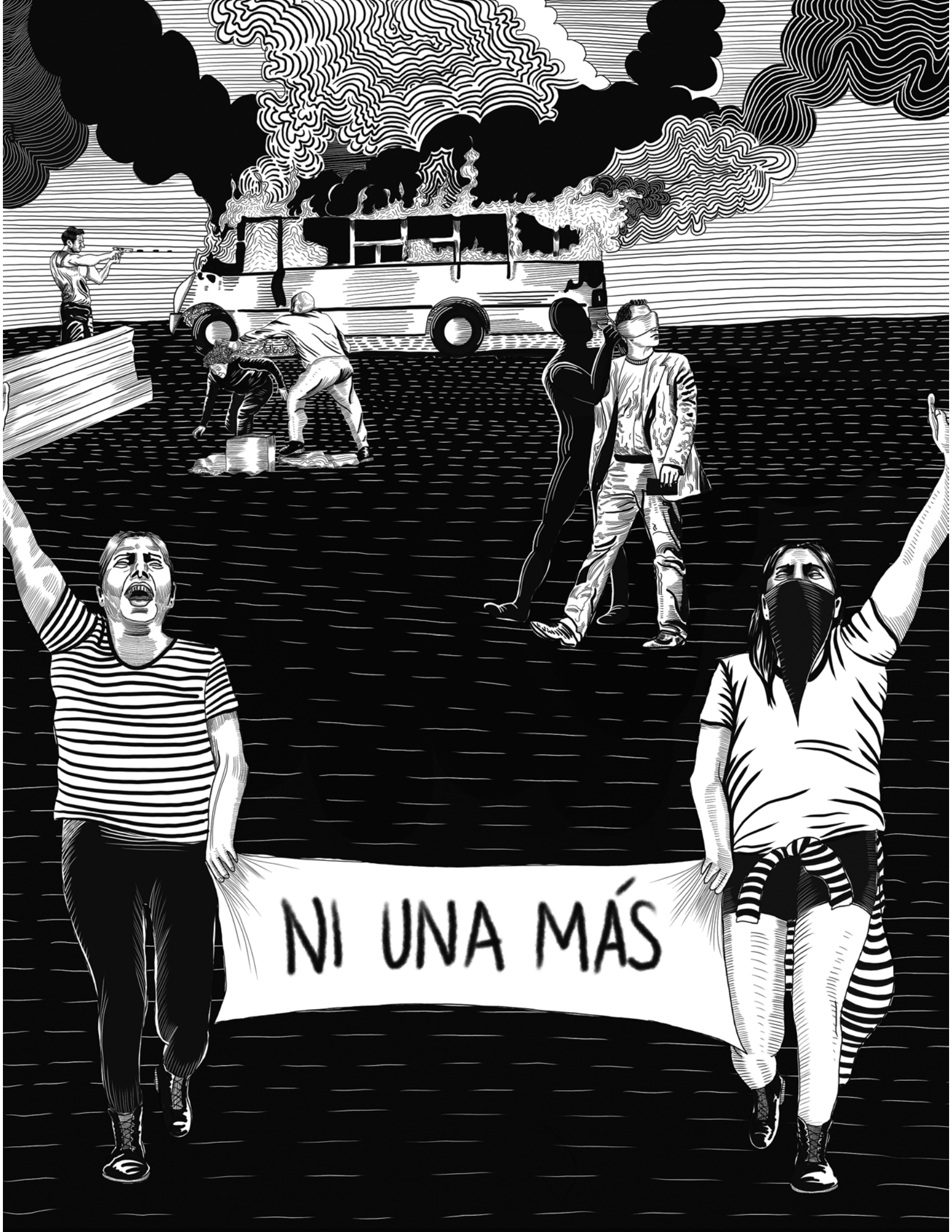
En el capítulo de introducción ponemos de relieve “lo bueno”, “lo malo” y “lo feo” de este 2019. En él se sitúa el estado de la libertad de expresión a nivel mundial, con énfasis en la corrupción, la impunidad y la desigualdad mexicanas, que de no revertirse harán imposible cualquier transformación. En el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia” advertimos sobre la violencia contra la prensa, que lejos de abatirse, se intensifica y que, incluso, se normaliza. Además, damos cuenta de la eficacia del discurso presidencial para deslegitimar y nulificar el periodismo a través del estigma y de los efectos que sus palabras tienen en la violencia y la impunidad.

En el capítulo 2, “Las tendencias en 2019”, advertimos sobre aquello que nos permite identificar el camino de los próximos cinco años: 1) El acceso a la información pública se ha centralizado en la presidencia de la República y no ha mejorado, mantiene las tendencias del sexenio anterior. 2) La transparencia es selectiva y discriminatoria, los pobres siguen sin ser los primeros. 3) Las designaciones públicas siguen respondiendo a los deseos del partido en el poder y están lejos de garantizar autonomías y contrapesos. 4) Las conferencias mañaneras del presidente son una forma de propaganda y de definir el terreno del debate público, no son un mecanismo de información o de rendición de cuentas. 5) El reconocimiento de las atrocidades del pasado es algo importante, pero no es justicia completa ni absuelve al Estado de su deber de recordar. 6) La desinformación está haciendo de México un país intolerante a la diversidad y está generando efectos adversos en contra de las poblaciones más vulnerables, principalmente la migrante. 7) Las mujeres tomaron las calles porque nadie escuchó e hizo nada: ahora es tiempo de la desobediencia cívica. En el tercer capítulo, “Las voces en el espacio digital”, damos cuenta de la forma en que las redes sociales se convirtieron rápidamente en un pilar de comunicación del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, así como de las nuevas formas de censura que surgen en la era digital. Finalmente, cerramos con una serie de conclusiones que nos permiten identificar los tonos de la disonancia.

ARTICLE 19 es una organización internacional de derechos humanos plural y apartidista que busca que todas las personas en el mundo puedan buscar información y expresarse libremente. Reconocemos que es deber del Estado garantizar, proteger y promover los derechos humanos y, por esto, nuestro trabajo es exigir el cumplimiento de estas obligaciones. En ese sentido, y en un contexto en que 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 defensa de ambos derechos, tanto en el ámbito legal como en el de la protección y promoción.

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. Por esto, el informe trae consigo la tercera edición de una agenda mínima que exigimos sea tomada en cuenta, pues sólo así estaremos hablando de la intención de avanzar hacia una verdadera democracia, hacia un verdadero Estado de libertades.

Ana Cristina Ruelas Serna
DIRECTORA REGIONAL DE ARTICLE 19
OFICINA PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA



NI UNA MÁS

INTRODUCCIÓN

**2019:
LO BUENO,
LO MALO
Y LO FEO**

2019: lo bueno, lo malo y lo feo

Una tercera parte de la población mundial vive en países donde la democracia se ha erosionado y se están imponiendo movimientos a favor de nuevas formas autocráticas de gobierno.¹

La democracia sigue prevaleciendo en el mundo. Sin embargo, tanto las democracias establecidas como las nuevas han sufrido grandes retrocesos ante la erosión de y la indiferencia hacia el principio de separación de poderes. Los datos del *Reporte de la Democracia 2018*, de V-Dem, muestran que cuando los países se autocratizan las regresiones principales atañen a las características significativas de las democracias liberales: la libertad de expresión, la deliberación pública, el Estado de derecho y, en menor medida, la libertad de asociación.

En esos gobiernos, el aplastamiento de la libertad de expresión es un medio y un fin. ARTICLE 19 señaló en su *Global Expresión Report 2018/2019* que este año la libertad de expresión está en su punto más bajo desde hace una década.² Esto se traduce en que tres de cada cuatro personas en el planeta experimentan un entorno en el que ese derecho se ha deteriorado.

En el mundo, la libertad de expresión y el acceso a la información están sujetas a una gama muy diversa de fuerzas globalizadoras a la que ahora se suman nuevos actores y nuevos intereses.³ Como hemos visto a lo largo de los años, las tácticas represivas son multiformes y, aunque las viejas estrategias siguen siendo efectivas (como el silenciamiento de los periodistas), cada año se agregan nuevas formas de censura.

Así, mientras continúa la batalla para poner fin a los asesinatos y crímenes contra periodistas, la impunidad se mantiene. Además, si bien existen individuos y grupos que desarrollan valientes acciones para promover el derecho a un Estado que reconozca de forma plena las libertades en el espacio cívico, principalmente de las personas históricamente excluidas y discriminadas, están aumentando los esfuerzos de los gobiernos y los poderosos para socavarlas mediante todos los medios legales.

1 VDem Institute, *Democracy Facing Global Challenges: V-Dem Annual Democracy Report 2019*, Suecia, Universidad de Gotemburgo, 2019, https://www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf

2 ARTICLE 19, "Global Expresión Report 2018/2019", México, ARTICLE 19, 2019, <https://www.article19.org/reader/global-expression-report-2018-19/>

3 Principalmente, nos referimos al papel de las plataformas digitales, véase Cannataci, Joseph A; Zhao, Bo, et al., *Privacy, Free expression and transparency. Redefining the new boundaries in the digital age*, París, UNESCO, 2016.

La última década ha visto más protestas que cualquier otro momento desde los años sesenta.⁴ Las manifestaciones impulsadas por la capacidad de conexión y organización de las redes sociales han convertido las calles en un espacio vital para la libertad de expresión. Las voces de los ciudadanos están dando pauta al cambio. Por esto, el futuro necesita movimientos populares que impulsen el reconocimiento de los derechos humanos con gobiernos más representativos y responsables.

Las desigualdades económicas se agudizan, la discriminación aumenta, las compañías tecnológicas disponen de niveles extraordinarios de poder y el entorno ecológico continúa siendo degradado en nombre del crecimiento económico o la seguridad nacional. Ante ello, la necesidad de saber y comprender, de rechazar y protestar, en todo el mundo, es más urgente que nunca: en este momento de la historia, el precio del silencio es más alto de lo que cualquiera de nosotros puede pagar.

MÉXICO INMERSO EN LA DESIGUALDAD, LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

México no se puede abstraer de las tendencias globalizadoras, aunque la libertad de expresión no ha sido una característica que lo distinga. Hoy, sigue siendo uno de los países en el mundo más peligrosos para ejercer el periodismo, así como uno de los más desiguales, corruptos⁵ y con mayor impunidad.⁶

Sin embargo, tras una serie de gobiernos que, a lo largo de la historia, utilizaron intencionalmente todo su arsenal para silenciar y reducir los flujos de información que llegaba a la sociedad, el de Andrés Manuel López Obrador arribó con una narrativa diferente, que prometía garantizar la pluralidad de las expresiones y no utilizar el Estado como un censor.

En su primer discurso al tomar protesta el 1 de diciembre de 2018, dijo: “Se respetará la libertad de expresión; nunca el gobierno aplicará censura a ningún periodista o medio de comunicación.”⁷

4 En la región latinoamericana vimos intensas protestas en Venezuela, Perú, Honduras, Ecuador, Chile, Bolivia y, más recientemente, Colombia. Véase, “¿Primavera latinoamericana? 2019, un año de protestas en la región”, *CNN Latinoamérica*, 22 de noviembre de 2019, <https://cnnespanol.cnn.com/video/protestas-latinoamerica-2019-venezuela-peru-honduras-ecuador-chile-bolivia-colombia-manifestaciones-pkg-digital-cnnee/>

5 Véase, “Corruption Perceptions Index 2019”, *Transparency International*, enero de 2020, <https://www.transparency.org/cpi2019>

6 Véase, Le Clercq, Juan Antonio, y Rodríguez, Gerardo (coords), *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*, San Andrés Cholula, UDLAP, 2018, https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

7 López Obrador, Andrés Manuel, “Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Presidencia de la República, 1 de diciembre de 2019, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>



No obstante, a un año de gobierno, el “cambio” al que se refiere el presidente no presenta un rumbo claro. En algunos ámbitos del ejercicio de la libertad de expresión e información, como lo es la transparencia y la rendición de cuentas, podemos afirmar que el camino de esta administración está lejos de ser uno que garantice estos derechos, pues hasta hoy perpetúa las viejas prácticas corruptas y no ha emprendido cambios profundos para dismantlar la maquinaria construida durante décadas para censurar y controlar la información. En otros, como la expansión del espacio cívico en el ámbito físico y digital, aún está por verse. Finalmente, existen claros indicios de que el rumbo de la violencia contra la prensa y la impunidad se mantiene igual.

Integrantes del colectivo Marabunta protegen a manifestantes de un posible enfrentamiento con cuerpos policiacos durante la protesta “No me cuidan, me violan”, la noche del 16 de agosto de 2019 (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

La corrupción

En el mismo discurso, López Obrador dijo que “la corrupción no es un fenómeno cultural, sino el resultado de un régimen político en decadencia” y es cierto, la corrupción en México, como parte intrínseca del ejercicio del poder, está enquistada y a pesar de que la retórica oficial afirma que la corrupción “ya no existe”, en el gobierno de la llamada Cuarta Transformación (4T) hay indicios de que dicho enraizamiento de prácticas corruptas no está terminando ni que verdaderamente se sancione.

En términos de transparencia, como se verá en el capítulo de tendencias 2019 del presente informe, este gobierno, al igual que los anteriores, ha mantenido una política selectiva de la información que decide compartir con la sociedad. Así, mientras se dan a conocer en detalle los gastos derivados de la compra y el mantenimiento del avión presidencial ejercidos por el gobierno de



Empleados de una librería lanzan polvo de extintor hacia manifestaciones a 5 años de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero. Ciudad de México, 26 de septiembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Enrique Peña Nieto,⁸ se argumenta que la información relacionada con los contratos y facturas de compra de medicamentos para combatir el cáncer es inexistente.⁹

Por otra parte, es casi imposible contrastar la información que el presidente proporciona en sus conferencias matutinas con aquella que es obtenida mediante solicitudes de información, o bien la publicada por las distintas instituciones.

Por ejemplo, en abril de 2019, el periodista de Univisión, Jorge Ramos, cuestionó al presidente respecto al incremento de muertes violentas que reflejaban las estadísticas publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (cnspp), a lo que éste respondió que la tendencia ascendente había sido controlada, sin tener ningún dato o información que respaldase tal afirmación.¹⁰

También, en lo que toca a la rendición de cuentas en este gobierno, por un lado, la Secretaría de la Función Pública (sfp) abre una investigación sobre Rosario Robles Berlanga, ex titular de la Secre-

8 Galván, Melissa, "La historia del avión que no tenía ni Obama y no quiso Trump", *Expansión Política*, 7 de febrero de 2020, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/02/07/la-historia-del-avion-que-no-tenia-ni-obama-y-no-quiso-trump>

9 "INAI ordena a Salud entregar contratos de compra de medicamentos contra cáncer", *Vanguardia*, 20 de enero de 2020, <https://vanguardia.com.mx/articulo/inai-ordena-salud-entregar-contratos-de-compra-de-medicamentos-contra-cancer>

10 Hope, Alejandro, "Jorge Ramos tiene razón", *El Universal*, 15 de abril de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/jorge-ramos-tiene-razon>

taría de Desarrollo Social —además de la causa criminal que ha dado lugar a su detención y procesamiento— por información bancaria y crediticia que presuntamente no reportó en su declaración patrimonial y por conflicto de intereses.¹¹ Pero, por otro, la misma SFP decide exonerar a Manuel Bartlett respecto a un posible conflicto de intereses, ocultamiento de enriquecimiento ilícito o tráfico de influencias, tras una investigación periodística¹² que señalaba que éste había declarado una fortuna de 51 millones de pesos e ingresos anuales por 11 millones de pesos, a pesar de que su patrimonio es 16 veces más grande sólo en propiedades, que había adquirido 25 casas y terrenos por medio de familiares, empresas y presuntos prestanombres con un valor aproximado de 800 millones de pesos, y que no declaró el conflicto de intereses derivado del hecho de que su hijo y su pareja sentimental tienen diez empresas vinculadas al sector energético.

De acuerdo a la SFP, “el funcionario no declaró las propiedades de Julia Elena Abdala Lemus, pues no es ni su esposa ni su concubina, ya que sólo sostiene una relación cercana afectiva. Tampoco hay conflicto de interés con respecto a sus hijos pues no son dependientes económicos y no tiene obligación de declararlo”.¹³

Por otro lado, si bien la relación perversa y corrupta que existía entre algunos medios de comunicación y el gobierno cambió a consecuencia de la reducción del gasto en publicidad oficial, como se detallará más adelante en este informe, ello no ha significado menor control del debate público y tampoco mayor transparencia de los flujos de dinero gubernamental a los medios de comunicación ni a las plataformas tecnológicas. Es decir, aun cuando se destine menos dinero a publicidad oficial, el gasto sigue siendo discrecional y opaco, y no ha habido la intención de cambiar esta fórmula.¹⁴

Esta perpetuación de actos de legalidad selectiva o discriminatoria es uno de los más graves y preocupantes peligros que se ciernen sobre este gobierno. La incapacidad de revertir este patrón reproducido durante décadas en el sistema político mexicano puede traducirse en la pérdida de una oportunidad histórica para un movimiento político y social, ahora gobierno, que ha hecho de la moralidad su estandarte.

11 Véase Villa, Pedro, “SFP investiga a Rosario Robles por información bancaria y crediticia no reportada”, *El Universal*, 1 de agosto de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sfp-investiga-rosario-robles-por-informacion-bancaria-y-crediticia-no-reportada>

12 Zavala, Susana, y Moreno, Teresa, “Exhoneran a Bartlett; ‘no estaba obligado a declarar inmuebles’, dice SFP”, *El Universal*, 20 de diciembre de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/exoneran-bartlett-no-estaba-obligado-declarar-inmuebles-dice-sfp>

13 Ibid.

14 Véase Barragán, Daniela, “La Jornada encabeza la lista de publicidad con la 4T, reporta la SFP. Le siguen TV Azteca y Televisa”, *SinEmbargo*, 6 de diciembre de 2019, <https://www.sinembargo.mx/06-12-2019/3689418>

La violencia y la impunidad

Ahora bien, respecto a la violencia contra periodistas y medios de comunicación, ésta no cesó, por el contrario, mantuvo el crecimiento constante que se observó desde los inicios de la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Durante 2019, se agredió a 609 periodistas y diez de ellos fueron asesinados, posiblemente por hacer su trabajo. Esto representa un crecimiento de casi el 100% respecto al primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto.

Número de agresiones y asesinatos durante los sexenios de EPN y AMLO

GOBIERNO	AÑO	NÚMERO DE AGRESIONES	NÚMERO DE ASESINATOS
ENRIQUE PEÑA NIETO 2,522 agresiones contra la prensa, entre ellas, 47 asesinatos de periodistas	2012 (1 al 31 de diciembre)	20	0
	2013	330	4
	2014	326	5
	2015	397	7
	2016	426	11
	2017	507	12
	2018 (1 de enero al 30 de noviembre)	516	8
ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR 637 agresiones contra la prensa, entre ellas, 11 asesinatos de periodistas	2018 (1 al 31 de diciembre)	28	1
	2019	609	10

Fuente: ARTICLE 19

Aun cuando el presidente también advirtió que la impunidad sería la misión principal de su gobierno —dijo: “sobre aviso no hay engaño: sea quien sea, será castigado”—,¹⁵ hasta ahora nada indica que la tendencia vaya a sufrir algún cambio. La impunidad sigue permeando más de 99% de los casos de crímenes contra periodistas y mientras esto no cambie la violencia a la que se enfrenta la prensa difícilmente cesará.

Es cierto, la impunidad es uno de los síntomas de un sistema dominante que no permite combatirla. Las procuradurías, ahora fiscalías estatales y federal, así como el poder judicial, siguen estando al servicio de los poderes fácticos y de intereses políticos pasados y presentes, dejando a un lado a la ciudadanía.

Como haremos referencia más adelante, en diciembre de 2019, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) emitió una recomendación a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX) tras las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra del medio *Aristegui Noticias* y los periodistas Humberto Padgett y German Canseco. En los tres casos, se evidencian diversas acciones de la PGJCDMX que ponen de manifiesto los patrones de impunidad con los que opera: la filtración de información sensible de las víctimas a sus agresores y a medios de comunicación, la falta de priorización de las líneas de investigación asociadas con la actividad periodística de las víctimas y el incumplimiento de la

15 López Obrador, Andrés Manuel, “Discurso Completo de AMLO desde el Zócalo” (archivo de video), México, YouTube, 2 de julio de 2018, https://www.youtube.com/watch?v=o6bo1i_jFZI



99.13%

de los crímenes contra periodistas en México permanecen impunes.

Fuente: Fiscalía General de la República (FGR)

aplicación del Protocolo Homologado para la Investigación de Crímenes contra la Libertad de Expresión.¹⁶

Como señalan Blanca Heredia y Ana Laura Magaloni: “La procuración de justicia, en medio de un aumento significativo de los índices delictivos, no ha podido satisfacer la demanda de justicia de la gente, pero sí en cambio ha servido de manera ostentosamente visible para proteger a varios altos funcionarios corruptos”.¹⁷

También la judicatura puede ser cómplice de las más aberrantes injusticias derivadas de su sumisión y connivencia con el poder político. Un caso que lo pone en evidencia es el del comunicador Sergio Aguayo, quien fue demandado en 2016 por el exgobernador del estado de Coahuila, Humberto Moreira, a raíz de su opinión respecto a la detención del político en España.¹⁸ Aguayo sostuvo que el político emitía un “hedor corrupto” y esto le costó que, en octubre de 2019, la Sala Sexta de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México le fijara una sanción desproporcionada de diez millones de pesos para reparar el daño causado “al honor” de Moreira.

En este sentido, la justicia sigue confundándose con la venganza y, como la transparencia, también se ejerce de manera selectiva. Es decir, sólo para unos cuantos.

Además, a pesar de la expectativa de justicia que despertó el nuevo gobierno, el presidente ha dejando entrever que la sanción para cualquier funcionario público del pasado depende de la exigencia de la sociedad, no del Estado de derecho.¹⁹ Por esto, no se puede afirmar que esta dinámica de corrupción e impunidad que ha marcado a México desde la era posrevolucionaria vaya a cambiar.

Durante 2019 se observaron, en principio, cambios legislativos importantes para otorgarle autonomía a la Fiscalía General de la República (FGR) e impulsar planes de persecución penal que dieran lugar a investigaciones exhaustivas, objetivas e imparciales, pero finalmente, como en muchas otras ocasiones, la victoria en el ámbito legislativo no se correspondió con la voluntad del

16 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 19/2019, 4 de diciembre de 2019.

17 Heredia, Blanca, y Magaloni, Ana, “Olvidemos Dinamarca, volvamos a México”, *Nexos*, 1 de agosto de 2018, <https://www.nexos.com.mx/?p=38729>

18 Aguayo, Sergio, “Hay que esperar”, *Reforma*, 20 de enero de 2016.

19 En diversas ocasiones, durante 2019, el presidente señaló que no irá contra expresidentes, a menos que los mexicanos lo pidan; véase “Si el pueblo pide justicia, iré contra expresidentes: AML”, *El Financiero*, 20 de noviembre de 2018, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/si-el-pueblo-pide-justicia-ire-contra-expresidentes-empezando-por-salinas-AMLO>

ejecutivo para implementarlo. Así, la Fiscalía “autónoma” quedó en manos de Alejandro Gertz Manero, quien anteriormente fungió como procurador general de la República y tiene gran cercanía con el ejecutivo federal. Sin importar las obligaciones impuestas en el articulado transitorio de la norma que dio vida a la FGR, se ha omitido la constitución del Consejo Ciudadano, la creación de un Plan de Persecución Penal y nunca se hizo público el Plan Estratégico de Transición (si es que existe). Así, tenemos una Fiscalía que incumple su propio marco jurídico.

La desigualdad

Andrés Manuel López Obrador ha dejado claro, por lo menos en la retórica, que la única forma de transformar el país es combatiendo la desigualdad. Desde su llegada a la presidencia, se comprometió a escuchar, atender y respetar a todos, pero —dijo— “daremos preferencia a los más humildes y olvidados; en especial, a los pueblos indígenas de México. Por el bien de todos, primero los pobres”.²⁰

La desigualdad también ha sido una característica clave que distingue a México. Incluso, podría tener raíces mucho más profundas que la corrupción y la impunidad que hasta hoy parecen ser la madre de todos los males en el país.

En México hay gente muy rica, de las más acaudaladas del mundo, pero también hay gente que no tiene para comer, principalmente en los pueblos indígenas.²¹ Las políticas públicas, las instituciones y todo el sistema han dejado, decididamente, de mirar a aquellos que se quedaron atrás.

El diagnóstico del presidente en este sentido es acertado y exhibió el elitismo como una particularidad histórica de nuestra democracia,²² pues durante las últimas décadas las mayorías desfavorecidas fueron excluidas de las dinámicas políticas y económicas, relegándolas, a lo sumo, al papel de clientelas, mientras que las élites utilizaron sus capacidades y la “técnica” para despojar y acumular riqueza, para reprimir y engañar.

Un ejemplo de lo anterior puede observarse en las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información, de las que hablaremos a detalle en el capítulo Tendencias 2019. Cinco años después de haberse aprobado la reforma constitucional sobre transparencia, que buscaba

²⁰ Ibid.

²¹ “Distribución de la riqueza, obstáculo que impide la igualdad social en México: CEPAL”, *Animal Político*, 30 de mayo de 2017, [https://www.animalpolitico.com/2017/05/distribucion-riqueza-desigualdad-cepal/](https://www.animalpolitico.com/2017/05/distribucion-riqueza-desigualdad-cep/)

²² El término ha sido ampliamente utilizado, no siempre con el mismo nombre, por filósofos, politólogos y científicos sociales como Joseph Schumpeter, Jaques Ranciere, Pierre Rosanvallon, Boaventura de Souza Santos, C. B. Macpherson y Ronald Dworkin. Una democracia elitista es aquella que reconoce la pluralidad social en un marco inestable de ciertas libertades, pero en la que un grupo dirigente (técnico) administra lo público; véase, Ruiz, Rodrigo, “Democracia elitista”, *El Desconcierto*, 6 de abril de 2015, https://www.eldesconcierto.cl/2015/04/06/democracia-elitista/#_ftnref13

eliminar las asimetrías en el acceso a la información,²³ este derecho sigue siendo ejercido sólo por unas cuantas personas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAI) 2016,²⁴ en México únicamente el 7.7% de la población reconoce al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como institución que garantiza el derecho a la información y sólo 0.7% realiza solicitudes de información.²⁵

A pesar del potencial transformador que la información brinda a la gente, actualmente el acceso a la información pública reproduce prácticas discriminatorias en contra de diversos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, excluyendo a sectores como los pueblos indígenas y, exponencialmente, a las mujeres indígenas. Es cierto, la política nacional en materia de acceso a la información privilegia a una pequeña parte de la población con características determinadas (hispanohablantes, alfabetizados, incluidos en el mundo digital, con conocimientos de la administración pública y un buen nivel de lenguaje técnico) y genera una nueva forma de exclusión para los estratos más vulnerables.

De esta manera, la desigualdad en México le ha dado forma a las oportunidades, pues a ella obedece que sólo algunos grupos gocen, independientemente del talento o los “méritos”, de mejores condiciones de vida. En países tan desiguales como México, tiende a ser más difícil avanzar porque las oportunidades para hacerlo están distribuidas desigualmente entre la población. En este sentido, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha expuesto como “elemento central”²⁶ de su gobierno otorgar las mismas oportunidades a los hijos de los ricos que a los de los pobres.

Sin embargo, en un contexto de fuerte competencia electoral, es difícil mantener la palabra, contagiar a todos los integrantes del movimiento, ceder el poder y eliminar las relaciones clientelares que, finalmente, han desempeñado un papel importante en la posición que hoy ocupa Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). ¿Cuál sería el incentivo para los funcionarios de este partido de ceder el poder a los pobres, si tanto costó obtenerlo? Las élites tendrían “que renunciar a una

23 Pérez Garrido, Haydeé, “Transparencia y acceso a la información, reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Razones Fundar*, 16 de agosto de 2019, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ftaig.pdf>

24 Es importante señalar que dicha encuesta únicamente contempla a personas de 18 años cumplidos o más, habitantes de viviendas particulares en ciudades con 100 000 o más habitantes, por lo que no se puede identificar comparativamente cuál es el nivel de conocimiento sobre el derecho de acceso a la información en las poblaciones rurales de menos de 100 000 habitantes, que es a las que específicamente nos referimos en esta introducción.

25 “Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAI) 2016, INEGI, <https://www.inegi.org.mx/programas/ENAI/2016/default.html#Documentacion> (consulta del 16 de agosto de 2019).

26 Hasta la fecha, sin embargo, falta hacer un evaluación real respecto a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas tendientes a revertir la desigualdad. Véase, “De 117 programas sociales impulsados por AMLO, sólo 12 tuvieron un desempeño ‘óptimo’: GESOC”, *Proceso*, 5 de noviembre de 2019, <https://www.proceso.com.mx/605870/de-117-programas-sociales-impulsados-por-AMLO-solo-12-tuvieron-un-desempeno-optimo-gesoc>

parte de sus privilegios a cambio de un país menos convulsionado y que ofrezca mayores certidumbres”.²⁷

Aquellos que históricamente ocuparon el espacio público haciendo uso “legítimo” del poder fueron derrocados por otros que aún no deciden si deshacerse de las herramientas que les permiten controlar a la población y mantener el poder o llevar a cabo un cambio verdadero. El dilema se encuentra, entonces, en decidirse por una verdadera transformación, que supone cambiar las estructuras de poder y hacer de la administración pública algo atravesado por una ética pública incluyente, o simplemente simular un cambio social.

Luego entonces, un año después del cambio de gobierno, México sigue inmerso en la desigualdad, la corrupción y la impunidad, pues quienes están al frente aún no han definido si quieren perder sus privilegios para que otros puedan ganar.

2019: “LO BUENO, LO MALO Y LO FEO”

La encrucijada que representa la decisión de emprender un cambio real o quedarse en uno cosmético ha hecho de 2019 un año de blancos y negros. Una serie de claroscuros en la política, que se ha trasladado a la vida pública y al debate social y que hasta el momento impide identificar los grises que caracterizarán el camino de los próximos cinco años.

Así, podríamos decir que “lo bueno” de 2019 tiene que ver con una narrativa presidencial que busca estigmatizar la desigualdad, la corrupción y la impunidad, y poner al frente los valores de la justicia, la transparencia y la igualdad. También, ARTICLE 19 reconoce la importancia de mirar al pasado y hablar sobre las graves atrocidades cometidas y el verdadero terrorismo de Estado que ha dejado secuelas, marca las instituciones e inhibe la reparación social. Entre “lo bueno” también se encuentran los movimientos feministas que hicieron de las calles algo suyo.

“Lo malo” de 2019 es que las mismas narrativas que forman parte de la intención del presidente de llevar a cabo una “revolución pacífica” y un “cambio de régimen” han derivado en diversas formas de control de la información, en la profundización de la polarización y, finalmente, en nuevas formas de censura.

“Lo feo” de 2019 es que las cargas que padecemos siguen pesando y no parece que este gobierno tenga la intención o la capacidad de acabar con la violencia o la impunidad, ni que la sociedad esté dispuesta a seguir luchando, demandando la paz, acompañando a las víctimas y formando parte del cambio social.

27 Véase Heredia y Magaloni, *op cit*



Lo bueno: la narrativa para el cambio social, el reconocimiento de la violencia y la apropiación de un espacio cívico feminista

La narrativa del cambio social

En los informes anteriores, ARTICLE 19 habló de la negación o manipulación de la verdad como una forma de control social. Históricamente, los gobiernos mexicanos hicieron uso de diversas herramientas para administrar la información que la sociedad recibía mediante la imposición, el silencio o simplemente a través de la indiferencia hacia los menos privilegiados. Poco a poco, las y los mexicanos hicimos propio un relato social —impuesto por quienes detentan el poder— de lo que somos, de nuestras identidades y de nuestro lugar en el mundo.

Esa narrativa dominante buscó dinamitar nuestra confianza a través del miedo y la inseguridad. Sin embargo, durante los últimos años del gobierno de Enrique Peña Nieto, el hartazgo y la sensación de que no había nada más que perder permitieron superar el temor y construir en conjunto proyectos alternativos con el fin de recuperar la esperanza de otras formas de vivir. De esta manera, diversos sectores de la sociedad se unieron para cruzar la línea de la indignación y convertirse en verdaderos actores políticos para combatir el poder.

La narrativa ha sido una pieza clave de los gobiernos priistas y panistas para el control político y la concentración de la riqueza en México. Durante mucho tiempo, hasta antes de la era digital, el imaginario social estuvo impregnado por lo que el mercado, el gobierno y los medios de comuni-

Integrantes del Congreso Nacional Indígena y activistas marchan de la representación de Puebla en la Ciudad de México hacia la Fiscalía General de la República contra los megaproyectos en diversas regiones indígenas y por la liberación de Miguel López, liberado la noche anterior. 30 de enero de 2020. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

cación querían contarnos. Sin embargo, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto vimos el potencial de las redes sociales para convertir la Historia en miles de historias que se entrelazaron, abrazaron y convivieron, con la única esperanza de romper con la rapacidad, la muerte y el desdén hacia los problemas más apremiantes.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador parece recurrir a la narrativa y al poder de las redes sociales también para el control político pero, por otra parte, éstas son herramientas para la planificación de los grupos minoritarios y la movilización de masas, lo cual, en gran medida, está generando *per se* cambios sociales importantes.

Aunque la narrativa de López Obrador le sirve a él principalmente, pues tiene el objetivo de controlar políticamente a la población, también le ha servido a las masas, pues ha fortalecido el sentido de dignidad de los grupos históricamente marginados y vulnerables, como los pueblos y comunidades indígenas, relegadas al olvido y la miseria, como ya hemos mencionado, por la narrativa dominante y hegemónica. En su relato, el presidente está apostando a una serie de valores y creencias que las mayorías buscan en su realidad: la igualdad, la transparencia y la justicia. Además, busca romper un modelo de cohesión social conservador que afirma que existen de manera natural quienes dominan y quienes son dominados, o bien los que triunfan y los que fracasan. En la narrativa del presidente existe una intención clara de reconocer la responsabilidad de cada mexicana/o en su bienestar, sin otorgarle la capacidad única de acción y decisión al Estado.²⁸

Sin embargo, cambiar el relato social por todas y todos conocido e introyectado, sin duda implica que aquellos que han impuesto la narrativa hegemónica y gozado de sus consecuencias en el mundo social se sientan amenazados y busquen asegurar sus intereses. Este cambio de la narrativa polariza y ha generado grandes resistencias de la élite dominante.

En noviembre de 2019, López Obrador propuso priorizar a los indígenas en el programa de pensiones para adultos, otorgándoselas a los 65 años, en lugar de los 68, que es la norma. Al respecto, dijo: “no puede haber trato igual entre desiguales”.²⁹ Sin embargo, esta decisión, que se observa como un acción afirmativa en pro de los pueblos y personas indígenas, estuvo sujeta a una contranarrativa tramposa que la tildaba de una acción discriminatoria.

28 De acuerdo con el análisis del discurso de AMLO realizado por Metropolitan Group, se señala la forma en la que el presidente busca hacer corresponsables a todos de la transformación, por ejemplo cuando dice: “la corrupción es asunto de todos, no sólo del presidente de México y de los servidores públicos, y están ayudando, resistiendo; también los ciudadanos que han cuidado su gasolina y que no han ido asustados por la propaganda a llenar el tanque y a complicar las cosas” y también cuando advierte “Todas las personas-grupos tienen que tomar una definición (llamado a la acción-de qué lado estás)”, véase Salazar, Ma. Fernanda, “¿Dónde están las oportunidades según el discurso de AMLO?”, Impacto Social Metropolitan Group. Narrativas en el actual contexto: aprendizajes y oportunidades, Ciudad de México, 20 de enero de 2020.

29 López Obrador, Andrés Manuel, “No puede haber trato igual entre desiguales: AMLO”, Notimex, 18 de noviembre de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=sqCkafluNdU>

El reconocimiento de la violencia

Hasta ahora, ningún gobierno contemporáneo había admitido la existencia de víctimas de la violencia de Estado.

Al respecto, el reconocimiento que el Estado ha hecho de esta violencia, aunque muy doloroso y perturbador, es parte de este cambio de narrativas que históricamente la negaban o justificaban.

En México, la negación de las atrocidades cometidas por el Estado limitó la posibilidad de reparar en lo que fuimos, lo que somos y en lo que nos queremos convertir. Lo ocurrido desde la Guerra Sucia, entre los años sesenta y ochenta, y hasta la “guerra contra el narcotráfico” se quedó en los libros leídos sólo por aquellos que buscaban aproximarse a esa parte de la historia. De esta manera, las verdades se reservaron únicamente a quienes estuvieron ahí, quienes lo vivieron y, de alguna manera, quisieron acercarse a ellas.

En enero de 2020, Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (Segob) informó en una de las conferencias matutinas del presidente que en el primer año de gobierno habían desaparecido 5184 personas de un total de 61 637 que permanecen desaparecidas. En contraste con lo anterior, fue sólo tras la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y dada la negativa reiterada de proporcionar estadísticas claras sobre la desaparición forzada en el país, que el gobierno de Enrique Peña Nieto se comprometió a actualizar las estadísticas y el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) como parte del Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA).³⁰

Además, durante el primer año de gobierno de López Obrador se llevaron a cabo diversas acciones de reconocimiento que abonan al deber de recordar del Estado y al derecho a la verdad de la sociedad. Entre éstas se encuentra, por ejemplo, el desarrollo del Memorial Circular de Morelia 8,³¹ con la encomienda de recuperar el sótano de la ex Dirección Federal de Seguridad como testimonio de las violaciones a los derechos humanos acaecidas en el periodo contrainsurgente de la Guerra Sucia (entre las décadas de los sesenta y los ochenta), y de la misma manera, la disculpa pública que el Estado ofreció a Martha Camacho, quien fuera víctima de tortura, junto con su hijo y su esposo, José Manuel Alapizco Lizárraga, asesinado por militares.³²

En dicho acto de reconocimiento de la responsabilidad del Estado —al que no acudió representación de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), como institución implicada en las violaciones a los derechos humanos—, la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, habló del carácter de *crímenes de lesa humanidad* de las acciones de persecución política contra los grupos

30 Véase, “Database of Missing Persons (MX0042)”, *Open Government Partnership*, <https://www.opengovpartnership.org/members/mexico/commitments/MX0042/>

31 Gobierno de México, “Circular de Morelia”, Sitios de Memoria. Verdad, memoria, justicia, reparación y no reparación, México, Secretaría de Gobernación, <http://sitiosdememoria.segob.gob.mx/es/SitiosDeMemoria/CircularDeMorelia>

32 Delgado, Álvaro, y Díaz, Gloria, “El Estado mexicano ofrece disculpa pública a Martha Camacho, víctima de la ‘Guerra Sucia’”, *Proceso*, 23 de septiembre de 2019, <https://www.proceso.com.mx/600718/el-estado-mexicano-ofrece-disculpa-publica-a-martha-camacho-victima-de-la-guerra-sucia>



Protesta del 8 de marzo de 2020.
(Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y
Centroamérica)

armados. En el campo retórico, sin duda, es una victoria, pero ¿cuáles serán las consecuencias reales?

Con esta narrativa, sin embargo, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador llega a un punto de no retorno. Reconocer la desigualdad, así como la sistematicidad y generalización de la violencia ocurrida en México implica, sin más, 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.

La apropiación de un espacio cívico feminista

*Para hacer sucumbir el relato hegemónico, necesitamos
otras historias y otras formas de narrar.³³*

Como lo hemos señalado, los cambios sociales no solamente se dan desde el gobierno y para el pueblo. Los mayores transformaciones, en realidad, se logran a través de las sociedades.

El movimiento feminista es uno alrededor del mundo y, en México, durante 2019, logró que una parte de la población mirara y cuestionara el sistema patriarcal recurriendo a diversas formas de expresión: la palabra, el baile, los cantos, el arte y, también, la desobediencia cívica, el insulto y la ofensa.

33 García, Marcial, y Simancas, Esther, "La lucha está en el relato", *Cultura, Lenguaje y Representación*, vol. 15, 2016, pp. 139-151, <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/clr/article/view/2159/1847>

Así, como en muchas otras partes del mundo, las mujeres se han apoderado del espacio cívico físico y digital y han hecho de éste un lugar para la expresión de la lucha por acabar con los abusos y violencias a las que se ven expuestas en todos los ámbitos de su vida familiar, laboral y social.

Las mujeres en las calles están rompiendo con la narrativa hegemónica que califica a los varones como “dominantes” y a las mujeres como “dominadas”, y han logrado conglomerar a jóvenes y adultas, de distintas clases sociales, en torno a un mismo objetivo: justicia e igualdad. El reto, sin embargo, como se verá en el capítulo de Tendencias 2019, sigue siendo enfrentar el estigma y la criminalización cuyo propósito es generar miedo y hacer sucumbir aquellas historias alternativas e individuales que permiten identificar nuevas formas de hacer y de vivir.

Lo malo: el control, la polarización y la anulación

En su intento por ganar la narrativa, el presidente ha hecho de su palabra un instrumento y un arma de gobierno. Las conferencias matutinas y las giras nacionales de fin de semana se han convertido en los fenómenos que caracterizan la gestión de Andrés Manuel López Obrador. A través de estas acciones, el gobierno busca impregnar a la sociedad de la narrativa descrita anteriormente y convencer de que sus políticas no son un fracaso. Asimismo, tanto las conferencias como las giras son instrumentos eficaces para mantener a las mayorías de su lado.³⁴ La pregunta que cabe hacerse es: ¿acaso estamos ante un nuevo estadio de la llamada “democracia de audiencias” o teledirigida, con la novedad de que la agenda se dicta cada mañana, los medios de comunicación se reducen estrictamente a su carácter instrumental y la ciudadanía a la calidad de espectadora?³⁵

El presidente ha decidido de esta manera neutralizar o anular a cualquiera que busca cuestionar su relato. Confunde la resistencia de sus adversarios y las élites, a quienes llamó por mucho tiempo “la mafia en el poder”, con la racionalidad de aquellos que buscan entender la estrategia que respalda la narrativa. También generaliza y pone en el mismo costal a todos aquellos que no comulgan con su forma de pensar, pero que también pugnan por los valores de la igualdad, la transparencia y la justicia.

Por ejemplo, en noviembre de 2019, el poeta Javier Sicilia, quien durante el sexenio de Felipe Calderón formó el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad a fin de exigir un cambio en la estrategia de seguridad del entonces régimen panista, decidió convocar de nueva cuenta a la población para renovar la exigencia y pedir al actual gobierno un cambio en la política de seguridad, que hasta hoy no ha sido distinta de la de gobiernos anteriores. “Una Comisión de Atención a Víctimas sin comisionado y que revictimiza en una inercia, con una Comisión de Búsqueda que redujo las desapariciones a fosas y cuando tiene una Guardia Nacional que no se sabe a dónde

34 Vease, Zepeda, Jorge, “Las mañaneras: ¿soberbia o autodefensa?”, *Sin Embargo*, 2 de febrero de 2020, <https://www.sinembargo.mx/02-02-2020/3723067>

35 Véase, Manin, Bernard, *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Green, Jeffrey Edward, *The eyes of the people. Democracy in an age of spectatorship*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

va, ¿cuál es la estrategia de la pacificación? Por donde le mire uno en cuestión de justicia y de paz es un desastre”, dijo Sicilia en una entrevista en *Aristegui Noticias*.³⁶ No obstante, Andrés Manuel López Obrador se negó a atender el llamado del Movimiento y dijo en una conferencia matutina: “Imagínense que voy a estar esperando aquí y la prensa conservadora, ‘fifi’, y nuestros adversarios dándose vuelo; yo haciéndole el caldo gordo a los conservadores: el gran encuentro, cuántos días de notas en la prensa ‘fifi’ sobre la marcha y el encuentro para que me sienten en el banquillo de los acusados: ‘Vilipendiado el presidente, hasta que hubo alguien que le dijo sus verdades’, da flojera eso”.³⁷

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, un movimiento amplio, impulsado por el colectivo #seguridadsinguerro, consiguió retrasar la legalización de la militarización en el país y penalizar la posibilidad de aprobar la entonces Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, en los primeros meses de gobierno de Andrés Manuel, éste logró impulsar y aprobar una reforma constitucional y sus leyes reglamentarias con los mismos objetivos.

El momento era distinto: mientras que Enrique Peña Nieto había perdido toda legitimidad, Andrés Manuel López Obrador llegaba con el impulso de las elecciones más avasalladoras de la historia. No obstante, el resultado que ambos buscaban era el mismo: darle un poder inimaginable al Ejército, al que se caracterizó sin tapujos como “pueblo uniformado”. En palabras de Catalina Pérez Correa sobre la Guardia Nacional nacida de esta reforma:

A pesar de que la nueva institución se estableció en la Constitución mexicana explícitamente como un organismo policiaco y civil, en los hechos es militar. El armamento, el personal, el entrenamiento y los mandos de la Guardia son castrenses. Al construir un nuevo cuerpo militar para actuar en materia de seguridad pública, López Obrador está optando por la continuidad de las fracasadas políticas de seguridad pública de los dos gobiernos anteriores. Con ello, AMLO no sólo pone en juego la credibilidad y legado de su gobierno, sino también los derechos humanos de los mexicanos y de todas las personas que transiten por este país.³⁸

Finalmente, lo que ha quedado claro después de un año de gobierno es que aquellos actores de la sociedad, sean del sector que sean e incluso de la clase social que sea, que no toman una postura política a favor de lo que el presidente llama “la cuarta transformación” se convierten en adversarios y con tal de ganar la disputa de la opinión pública ha llegado al punto de sacrificarlos

36 Véase, Pedroza, Estrella, “AMLO responde con cortedad y desprecio ante una crisis tan profunda: Sicilia”, *Aristegui Noticias*, 19 de noviembre de 2019, <https://aristeginoticias.com/1911/mexico/AMLO-responde-con-cortedad-y-desprecio-ante-una-crisis-tan-profunda-sicilia/>

37 Véase, “AMLO descarta reunirse con Sicilia; ‘da flojera eso’, dice”, *El Informador*, 18 de noviembre de 2019, <https://www.informador.mx/mexico/AMLO-descarta-reunirse-con-Sicilia-da-flojera-eso-dice-20191118-0050.html>

38 Pérez Correa, Catalina, “México necesita una Guardia Nacional realmente civil”, *The New York Times*, 8 de agosto de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/08/08/espanol/opinion/guardia-nacional-mexico.html>

De esta manera, la prensa y —hasta cierto punto— la sociedad civil organizada se encuentran en medio de la disputa y en ocasiones se convierten en sujetos de ella.

En noviembre de 2019, en el marco del Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas, una misión internacional de más de veinte organizaciones que defienden la libertad de expresión visitó México y acudió a la conferencia matutina, a fin de escuchar de voz del presidente si estaba dispuesto a impulsar una política de protección integral para los periodistas y, por tanto, dejar de emitir mensajes estigmatizantes en contra de la prensa, los cuales figuran como una forma de amenaza política. El presidente dijo: “Nunca he utilizado un lenguaje que estigmatice a los periodistas. Lo que hay es diálogo circular” y continuó: “Nosotros siempre vamos a respetar la libertad que tienen los ciudadanos de manifestarse. Nunca le he dicho algo a un editor de un periódico, nunca me he quejado de un periodista. Pero hemos padecido de guerra sucia”.³⁹ Sin embargo, en su intención de combatir tal “guerra sucia”, ese discurso estigmatizante ha logrado expandirse y reproducirse en diversos lugares del país e impactar en el reconocimiento social del periodismo.

Así, un cambio que llama la atención respecto a la violencia contra la prensa tiene que ver con la actores de la agresión: los perpetradores. Tal como lo señala López Obrador:

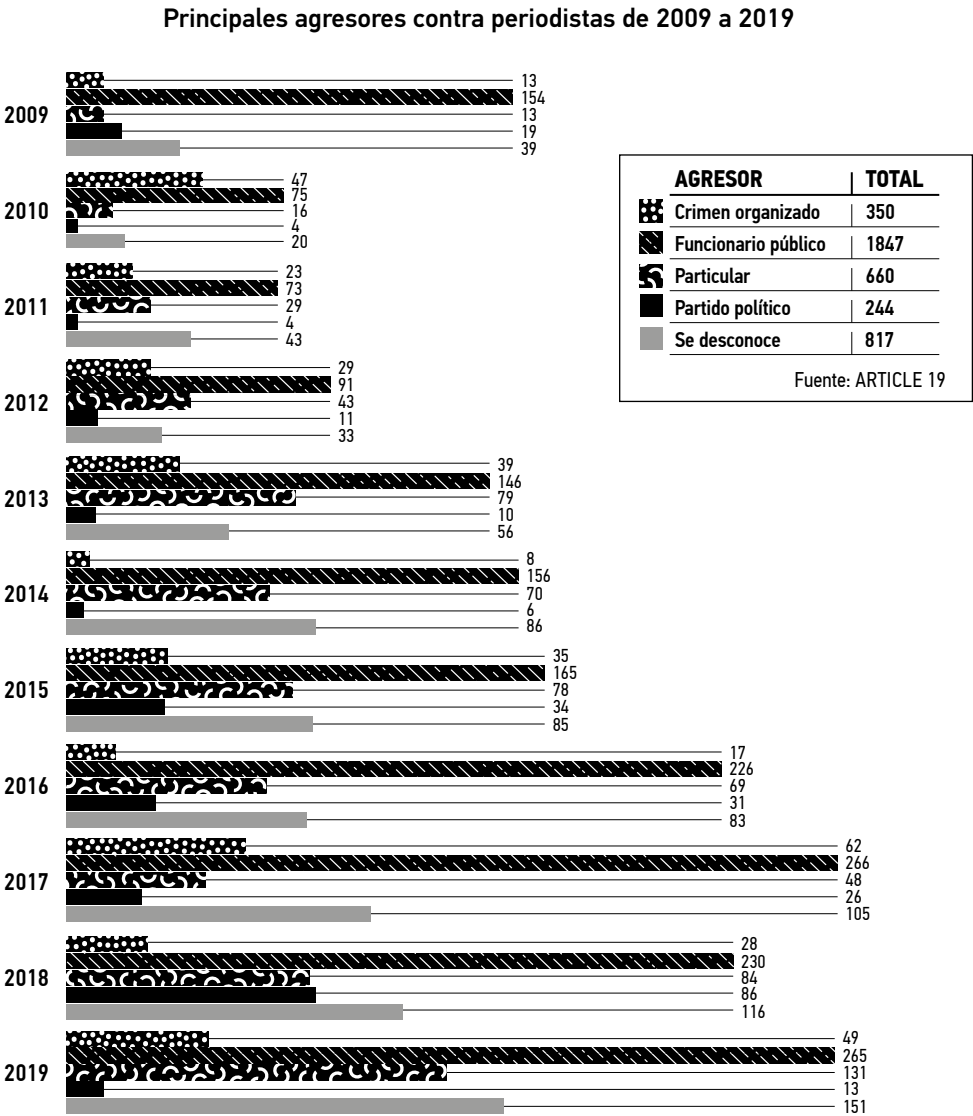
El otro día vi, con motivo de esta entrevista, a un columnista diciendo que los que venían aquí no eran buenos periodistas, que Jorge Ramos sí era muy buen periodista. No. Yo, con todo respeto, discrepo, creo que ustedes no sólo son buenos periodistas, son prudentes porque aquí los están viendo, y si ustedes se pasan, pues ya saben lo que sucede. Pero no soy yo, es la gente.⁴⁰

Históricamente, ARTICLE 19 había documentado que entre 49% y 53% de las agresiones en contra de periodistas venían de agentes del Estado. Sin embargo, este año, si bien las y los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno siguen siendo la mayor amenaza en contra de la prensa, lo cierto es que también las amenazas de particulares y actores no identificados han aumentado de manera vertiginosa, reduciendo a 43% la participación de funcionarios públicos de los tres niveles como perpetradores de las agresiones.

Como veremos en el siguiente capítulo, esto puede responder al discurso presidencial que envientona o legitima la acción en contra de la prensa, o bien a la profundización de un ambiente polarizado que busca identificar a “los buenos” y “los malos” o a “los liberales” y “los conservadores”.

39 “En México se garantiza libertad de expresión: AMLO”, *El Soberano*, 6 de noviembre de 2019, <http://elsoberano.mx/principal/en-mexico-se-garantiza-libertad-de-expresion-AMLO/>

40 “AMLO a periodistas: Si ustedes se pasan, ya saben lo que sucede”, *El Financiero*, 15 de abril de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/AMLO-a-periodistas-si-ustedes-se-pasan-ya-saben-lo-que-sucede>



Sin embargo, la confrontación con la prensa desde la narrativa presidencial figura solamente como un elemento de un motivación más profunda que se propone neutralizar aquellos mensajes que pudieran generar un desequilibrio en la opinión pública. Es decir, en la misma medida en que el presidente ataca a la prensa, la conversación se dispersa y se altera el mensaje original, utilizando como herramienta las “benditas redes sociales”. Al respecto, el presidente ha dicho: “Cuando hay algo, puede ser una eminencia, un premio Nobel, el que emita un juicio, pero si no tiene rigor, apego a la verdad, es tendencioso, *ahí vienen las redes sociales a ponerlo en su lugar*, en su sitio, eso es un cambio extraordinario”.⁴¹

⁴¹ *Idem.*



55%[↑]

Las agresiones contra la prensa por parte de particulares aumentaron 55% en 2019 respecto al año anterior.

Fuente: ARTICLE 19

Tal como se expresa en el capítulo 3, de este informe, el espacio digital y las plataformas de redes sociales acompañan al gobierno de López Obrador para colocarse en el epicentro de la política mexicana.⁴² No obstante, frente a la nueva era en favor de las libertades en el espacio digital y su novedosa relación, vienen también el desencanto y las viejas prácticas del sexenio anterior. Muestra de ello es el uso de una diversidad de fórmulas,⁴³ entre ellas cuentas automatizadas en las plataformas de redes sociales, particularmente en Twitter, y una articulación coordinada y sostenida de redes para favorecer la imagen del gobierno y reducir el alcance de las voces críticas y disidentes.⁴⁴ Así, una vez que la o el “valiente” periodista decide cuestionar la verdad presidencial, entonces una andanada de reacciones en Twitter, Facebook y otras redes sociales se encargan de “ponerlo en su lugar”.

Sumado a lo anterior, el estigma que ha fijado a través de sus palabras también ha derivado en discursos violentos que han fijado fronteras entre bandos. Influidos por las palabras presidenciales, en el marco de la protesta de víctimas organizada por el poeta Javier Sicilia y la familia LeBaron llevada a cabo en enero de 2020, un grupo de personas llegó al punto de exigirles violentamente una toma de postura a favor de López Obrador, aun en contra de la justicia, la verdad y la reparación por la que durante tanto tiempo han luchado. Al respecto, la periodista Marcela Turati relató en su cuenta de Twitter: “En Bellas Artes, dos incidentes. Una mujer grita a los caminantes: ‘que se vayan a Estados Unidos’ y ‘Sicilios traidores’, y un hombre se mete a la marcha y acusa a familiares con personas desaparecidas de politizar su causa y pregunta que cuánto les pagaron por hablar mal de AMLO”.⁴⁵

42 Córdova Morales, Úrsula Viridiana, “La transformación de la comunicación política global de las campañas electorales. El caso de Tatiana Clouthier, la coordinadora de campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador en Twitter”, *Conjeturas Sociológicas*, núm. 18, enero-abril de 2019, pp. 10-39, <http://revistas.ues.edu.sv/index.php/conjsociologicas/article/view/1473>

43 “En los primeros cien días de gobierno se ha intensificado la intolerancia a la crítica y al discurso disidente”, ARTICLE 19, 12 de marzo de 2019, <https://articulo19.org/en-los-primeros-cien-dias-de-gobierno-se-ha-intensificado-la-intolerancia-a-la-critica-y-el-discurso-disidente/>

44 Porup, J.M., “How Mexican Twitter Bots Shut Down Dissent”, *Vice*, 24 de agosto de 2015, https://www.vice.com/en_us/article/z4maww/how-mexican-twitter-bots-shut-down-dissent

45 Turati, Marcela, @marcelaturati, 26 de enero de 2020, “En Bellas Artes dos incidentes. Una mujer grita a los caminantes ‘que se vayan a Estados Unidos’ y ‘Sicilios traidores’, y un hombre se mete a la marcha y acusa a familiares con personas desaparecidas de politizar su causa y pregunta que cuánto les pagaron por hablar mal de AMLO” (tuit), <https://twitter.com/marcelaturati/status/1221503537852514304?s=20>

Turati continúa: “Al llegar a Palacio Nacional, personas enfrentan a los integrantes de la #CaminataPorLaPaz, les gritan que es un teatro, los acusan de ser de derecha. La gente, desconcertada al ver que se arman trifulcas; las víctimas gritan ‘paz, paz, paz...’; responden: ‘Obrador, Obrador...’ ”.⁴⁶

Finalmente: “Cuando los opositores a la caminata cercaron a los participantes y gritaron ‘chayoteros’ y ‘vendidos’ a los periodistas que marchaban exigiendo justicia por #JavierValdez, su viuda, Griselda Triana, gritó enojada: ‘¡Mi esposo era periodista y lo mataron por decir la verdad!’ ”.⁴⁷

Los ataques a la prensa y a la sociedad civil lanzados desde la silla presidencial, en forma de estigma, son intencionados, como cualquier otra agresión, buscan convertir al mensajero en el mensaje. El presidente ha logrado advertir el efecto de sus palabras en la conversación pública y, también, la forma en que éstas pueden ser un instrumento diverso para el control de la información que requiere para mantener los altos niveles de aceptación con los que cuenta.⁴⁸

Es cierto, los medios de comunicación han mantenido, históricamente, una relación perversa con el poder y fueron parte de la estructura que está detrás de la impunidad, la desigualdad y la corrupción en el país. Sin embargo, ese relato no es absoluto, pues también es cierto que las y los periodistas en México han tenido un papel muy relevante en la construcción social de los relatos alternativos que dieron lugar, precisamente, a la llegada al poder del mismo López Obrador.

Baste recordar que gracias al periodismo se tuvo conocimiento de hechos que hoy son investigados como constitutivos de delito, tales como el caso Odebrecht,⁴⁹ la estafa maestra,⁵⁰ la masacre de Allende⁵¹ o la cárcel de exterminio de Piedras Negras.⁵²

46 Turati, Marcela, @marcelaturati, 26 de enero de 2020, “Al llegar a Palacio Nacional, personas enfrentan a los integrantes de la #CaminataPorLaPaz, les gritan que es un teatro, los acusan de ser de derecha. La gente, desconcertada al ver que se arman trifulcas, las víctimas grita ‘paz, paz, paz...’, responden ‘Obrador, Obrador...’ ” (tuit), <https://twitter.com/marcelaturati/status/1221512834745389056?s=20>

47 Turati, Marcela, @marcelaturati, 26 de enero de 2020, “Cuando los opositores a la caminata cercaron a los participantes y gritaron ‘chayoteros’ y ‘vendidos’ a los periodistas que marchaban exigiendo justicia por #JavierValdez, su viuda, Griselda Triana gritó enojada: ‘¡Mi esposo era periodista y lo mataron por decir la verdad!’ ” (tuit), <https://twitter.com/marcelaturati/status/122152752336577024?s=20>

48 “Aceptación de AMLO al año 1 es la más alta desde que hay registro, según ponderado de encuestas”, *Sin Embargo*, 6 de enero de 2020, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/06-01-2020/3707457>

49 Véase Rodríguez Reyna, Ignacio y Xanic, Alejandra, “Emilio Lozoya. Los videos secretos de Odebrecht”, 50 *Elemento*, 2 de enero de 2018, <https://quintoelab.org/project/emilio-lozoya-los-videos-secretos-de-odebrecht>

50 Véase, “La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

51 Aguayo Quezada, Sergio (coord.), “En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)”, México, *El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales*, <https://eneldesamparo.colmex.mx/#publicacion>

52 Aguayo, Sergio y Dayán, Jacobo, “El yugo zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011, documento de trabajo, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274076/El_yugo_Zeta_FINAL_11-16-17.pdf



También debe reconocerse la labor comprometida y decidida de cientos de organizaciones civiles y sociales que, durante décadas, de diversas formas y bajo distintas estrategias han acompañado a las víctimas de la violencia estructural y de Estado. Además de que diversos datos a los que recurre el presidente para reforzar sus argumentos contra esa “mafia del poder” provienen de varias investigaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, respecto a los privilegios fiscales dio pauta a un decreto y a una reforma constitucional para eliminarlos y abonar a la lucha contra la corrupción y al combate a la desigualdad. “En dos sexenios se condonaron a grandes contribuyentes alrededor de 400 000 millones de pesos. Es como un huachicol de cuello blanco que se va a eliminar”, dijo el presidente.

Por otra parte, la investigación que durante diez años realizaron ARTICLE 19 y Fundar respecto al gasto en publicidad oficial dio pauta para que se reconociera el despilfarro de los gobiernos anteriores y se decidiera una reducción en el gasto en 2019 y 2020, así como para emitir los nuevos Lineamientos Generales para el Registro y Autorización de los Programas de Comunicación Social y de Promoción y Publicidad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2019.⁵³

Manifestaciones a 5 años de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero. Ciudad de México, 26 de septiembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

53 Lineamientos Generales para el Registro y Autorización de los Programas de Comunicación Social y de Promoción y Publicidad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2019, Diario Oficial de la federación, 29 de enero de 2019, <http://www.normatividaddecomunicacion.gob.mx/work/models/NormatividadDeComunicacion/Resource/49/1/images/LineamientosGenerales2019-DOF29012019.pdf>

De esta manera, lo malo de este 2019 radica en los absolutos que polarizan e inhiben la posibilidad de mirar el verdadero camino del cambio. La polarización de la sociedad y la anulación de aquellos que se consideran “adversarios” no solamente tiene impactos políticos, sino que ataca directamente el tejido social.

La polarización no es lo mismo que el desacuerdo sobre cómo resolver los problemas de política pública, que es saludable y natural en una democracia. La polarización es más que sólo tener una opinión diferente a la del vecino sobre ciertos temas. La polarización ocurre cuando nos negamos a vivir al lado de un vecino que no comparte nuestra política, o cuando no enviamos a nuestros hijos a una escuela inclusiva. La fuerza que potencia la polarización es el tribalismo: agruparnos en grupos que compiten entre sí en un juego de suma cero donde la negociación y el compromiso se perciben como una traición, ya sea que esos grupos sean políticos, raciales, económicos, religiosos, de género o generacionales.⁵⁴

En este sentido, otra tendencia que aborda este informe tiene que ver con el debate público en la era digital, en el cual se alimenta la desinformación y se fortalecen posiciones nacionalistas que ponen en riesgo el reconocimiento de la diversidad cultural y la importancia de la migración en el desarrollo del país. La política de contención migratoria va logrando mayor legitimidad social, pues se parte de construir la imagen “de la y el migrante” como una persona despreciable, delincuente, invasora, foco de enfermedades, problemática. Como correlato, la solidaridad social en torno a estas poblaciones en tránsito se va diluyendo, menguando de manera significativa las redes de apoyo ciudadana, o bien confrontando a quienes mantienen su apoyo a las y los migrantes con quienes no.

El antagonismo y el conflicto son naturales en una democracia, sin embargo, es necesario reconocer que existen efectos de muy largo plazo que, más allá de la disputa política, afectan la forma en la que vivimos. Por esto, es importante que el presidente reconozca a todas y todos, incluidos sus “adversarios”, como sujetos de derechos. Precisamente el sistema político, social y económico al que se aspira es a uno incluyente, donde puedan dirimirse los conflictos en un marco de disputa democrática, transparente, igualitaria y justa; no que se sustituya una forma de exclusión por otra o sea una mera reconfiguración de élites.

“Lo feo”: la persistencia de la violencia, la impunidad y el desdén

A pesar de que el relato del presidente reitere que vamos por buen camino en términos de seguridad, en la vida real las y los mexicanos seguimos viviendo la intensificación de la violencia día con día y, lo peor, hemos llegado al grado de asumirla como parte de nuestras vidas.

Es decir, poco a poco, la sociedad mexicana se ha vuelto indolente frente a la atrocidad e, incluso, algunos han renunciado a la posibilidad de vivir en paz. Sin exigir rendición de cuentas, hemos aceptado, por ejemplo, que el gobierno nos diga, como ya lo hemos mencionado, que en su primer año desaparecieron 5184 personas. Aun en los periodos más espeluznantes de la historia reciente de América Latina, ningún otro país ha sido testigo del terror que de manera continua ha

54 Jilani, Zaid y Adam, Jeremy, “What Is the True Cost of Polarization in America?”, *Greater Good Magazine*, 4 de marzo de 2019, https://greatergood.berkeley.edu/article/item/what_is_the_true_cost_of_polarization_in_america



vivido México. En Chile, a partir del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y durante la dictadura de Pinochet, desaparecieron a 3065 personas⁵⁵ y en Argentina, durante el terrorismo de Estado que practicó la última dictadura cívico militar, de 1976 a 1983, es decir en seis años, se registraron 30 000 desapariciones.⁵⁶

Ahora bien, respecto a la violencia contra la prensa, ya hemos mencionado que no ha cesado y, por el contrario, mantiene el crecimiento constante de los últimos 12 años. En 2013, ARTICLE 19 documentó 330 agresiones en contra de periodistas; para 2019, el número aumentó a 609. Esto es un 85% de incremento entre el primer año de gobierno de Enrique Peña y el de López Obrador. Asimismo, los asesinatos siguen ocurriendo y estados que tradicionalmente se consideraban pacíficos, se han convertido ahora en grandes focos rojos para el ejercicio de la libertad de expresión, como es el caso de Quintana Roo, donde el crimen organizado busca que el periodismo sea un factor para ganar la disputa territorial.⁵⁷

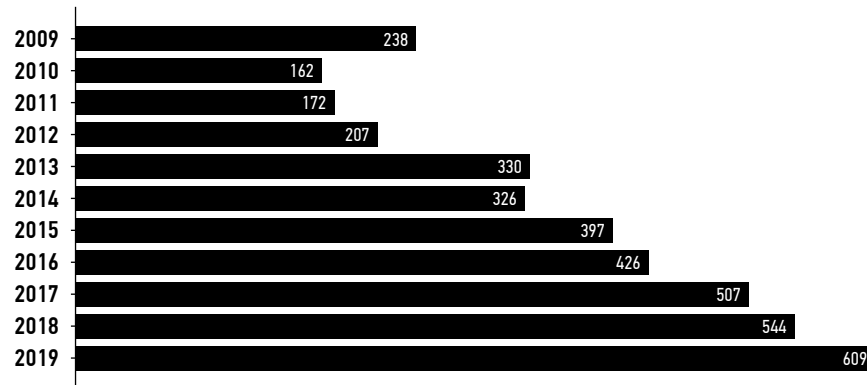
Tras el paso de una marcha del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad por el zócalo capitalino, otro grupo de protestantes a favor de AMLO quienes realizaban una consulta popular en la misma plaza lanzaron agresiones verbales y físicas contra el paso de víctimas de violencia y periodistas. Enero 26 de 2020 (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

55 Véase Delano, Manuel, "Chile reconoce a más de 40 000 víctimas de la dictadura de Pinochet", *El País*, 20 de agosto de 2011, https://elpais.com/diario/2011/08/20/internacional/1313791208_850215.html

56 Véase Sordo, Guiliana, "¿Por qué los desaparecidos son 30 000?", *La Primera Piedra*, 20 de marzo de 2018, <https://www.laprimerpiedra.com.ar/2018/03/por-que-los-desaparecidos-son-30000/>

57 ARTICLE 19, "Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo", México, ARTICLE 19, 24 de octubre de 2019, <https://articulo19.org/paraísoquecalla/>

Crecimiento de agresiones contra periodistas de 2009 a 2019



Fuente: ARTICLE 19

Además, como hemos mencionado, las fiscalías siguen siendo cómplices de la violencia contra la prensa y no dan signos de que los niveles de impunidad vayan a revertirse o, por lo menos, de que la justicia deje de estar a expensas de los poderosos.

El primer año en el que la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) logró llevar a buen puerto una investigación exhaustiva en contra de los probables autores materiales y mediatos del crimen contra Lydia Cacho, periodista y activista, fue 2019. Sin embargo, después de 15 años de espera, la justicia no ha llegado. A la fecha, solamente han sido detenidos cinco policías que presuntamente participaron de diversas maneras en el crimen y sólo uno de ellos, José Montaña Quiroz, que participó directamente en la tortura de Cacho, ha recibido sentencia firme, mientras que otro comandante de la entonces Policía Judicial del Estado de Puebla ya fue condenado con una pena muy reducida que será revisada en apelación.

En abril, una magistrada federal ordenó la aprehensión del exgobernador Mario Marín y del empresario Kamel Nacif, quienes presuntamente ordenaron la detención y tortura de la periodista, sin embargo, una vez emitidas las órdenes, ambos se dieron a la fuga y en julio de 2019 la periodista tuvo que salir de manera forzada del país, pues su casa fue allanada y sus mascotas, asesinadas por dos sujetos desconocidos que, además, sustrajeron material de trabajo relacionado con la nueva investigación periodística de Cacho.

En el informe *Ante el silencio, ni borrar ni cuenta nueva*, habíamos dado cuenta de la resolución que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas emitió en contra del Estado mexicano, reconociendo que Lydia Cacho había sido víctima de la persecución por parte de éste, encarcelada de manera arbitraria y torturada sexualmente.

También hablamos de la disculpa pública ofrecida por la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, en la que advirtió:



3,918

agresiones contra la prensa en México de 2009 a 2019.

Fuente: ARTICLE 19

El poder público y el poder político no estará subordinado al poder económico [...] estaremos protegiendo a quienes con su pluma o con su voz denuncien cuando la dignidad humana corra peligro o cuando el silencio sea cómplice de la injusticia [...] *a 13 años de este lamentable suceso estamos aquí, siendo consecuentes como gobierno, con nuestra historia, con las omisiones y errores del pasado.* Hoy, estamos aquí para ofrecer disculpas a nombre del Estado mexicano a Lydia Cacho, pero también para reiterar que el gobierno de la república de Andrés Manuel López Obrador no estará supeditado a intereses particulares.

En ese momento hablamos de la necesidad de una justicia completa y de la importancia de que el gobierno implementara una política de protección integral de los periodistas que contemplara un enfoque de género, además de exigir que aquellas herramientas o leyes utilizadas para perseguir periodistas fueran eliminadas, a fin de que lo que le sucedió a Lydia Cacho nunca más volviera a sucederle a ningún otro periodista. Cacho dijo: “Acepto esta disculpa y exijo que cumplan con todas las víctimas, absolutamente todas a las que hoy represento, y a quienes daré voz hasta que la vida me alcance”.

Pero todas las palabras se quedan en el aire y se convierten en retórica ampulosa, cuando quien vivió la violencia, Lydia Cacho, ha sido la única que ha tenido que renunciar a su vida en México para procurar su seguridad, pues, hasta ahora, el Estado ha sido incapaz de resolver el crimen aprehendiendo a todos los responsables y de avanzar hacia la verdad, la reparación y la no repetición. La sospecha de inacción deliberada para atrapar a los autores intelectuales que pesa sobre este caso trasciende a la periodista y activista, y nos remite al corazón mismo de la podredumbre en el sistema político mexicano: la colusión y confusión entre mafia (en este caso de tráfico y trata de niños, niñas y mujeres) y clase política. ¿Tendrá la llamada 4T interés en proteger a Marín y Nacif? De ser así, la hasta hoy poderosa retórica de cambio se desvanece.

En el mismo sentido, las fiscalías estatales han aprendido que si bien la desigualdad abre la puerta a una justicia selectiva, la impunidad también es rentable para mantener el poder y, así, siguen aplicando las mismas prácticas a las que hicimos referencia en el *Protocolo de la impunidad de delitos contra periodistas*.⁵⁸

58 ARTICLE 19, *Protocolo de la impunidad de delitos contra periodistas*, s/f, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InformImpunidad_final_v3.pdf



92

periodistas han sido asesinados, en posible relación con su labor, en México de 2009 a 2019.

Fuente: ARTICLE 19

Como se mencionó al inicio de esta introducción, en diciembre de 2019, la CDHCM emitió la recomendación 19/2019, en la cual señala claramente cómo tres casos distintos, el de los periodistas Humberto Padgett y German Canseco, y el del medio Aristegui Noticias, “se caracterizan por la deficiencia en la investigación; no solamente por la filtración de datos personales sensibles y exclusivos de la investigación, sino también por la falta de apego a protocolos, de un análisis de contexto de la situación, para posteriormente descartar la vinculación entre la labor periodística y delitos cometidos en contra de las personas”.⁵⁹

De acuerdo con Nashely Ramírez, presidenta de la CDHCM,

la deficiencia no se ha limitado a entorpecer o anular la posibilidad de continuar con una línea de investigación apegada a los hechos; sino que, como consecuencia de ella, se ha puesto en una situación de riesgo mayor a las personas denunciantes y a sus equipos de trabajo. Es decir, a la exposición personal ante la vulneración, le sigue la exposición ante las autoridades obligadas a defenderlas.⁶⁰

De esta manera, “lo feo” aquí es que mientras la impunidad no cese, la violencia persiste. “Lo feo” es que, hasta hoy, cada ruta de investigación y judicialización de las víctimas es tortuosa, pues las pone frente a un Estado selectivamente poderoso y, por lo tanto, parcial.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llegó a un país al que no era posible borrarle la historia y empezar de nuevo; fue mucha la atrocidad y el dolor para olvidar y dejar atrás. No obstante, “lo feo” en este gobierno es que cuenta con todas las herramientas legales e institucionales, y el apoyo del pueblo, y aún así, hasta hoy, en lo que respecta a justicia, parece que ha optado por quedarse a la mitad del camino, por la justicia a medias, por cambiar de a poco y para unos cuantos. Y por el desdén.

⁵⁹ “Palabras de la presidenta de la CDHCM, Nashely Ramírez Hernández, en la presentación de la recomendación 19/2019”, *Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, 4 de diciembre de 2019, <https://cdhcm.org.mx/2019/12/palabras-de-la-presidenta-de-la-cdhcm-nashieli-ramirez-hernandez-en-la-presentacion-de-la-recomendacion-19-2019/>

⁶⁰ *Idem*.



Acto en que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México emite la Recomendación 19/2019 por los casos de los periodistas Germán Canseco, Humberto Padgett y el medio Aristegui Noticias. 4 de diciembre de 2019 (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)



CAPÍTULO 1

EL PERIODISMO ENTRE LA ESTIGMATIZACIÓN Y LA DESIDIA

ARTICLE 19

El periodismo entre la estigmatización y la desidia

Amigas y amigos, por mandato del pueblo iniciamos hoy la Cuarta Transformación política. Puede parecer pretencioso o exagerado, pero hoy no sólo inicia un nuevo gobierno, hoy comienza un *cambio de régimen político*. A partir de ahora se llevará a cabo una *transformación* pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo *profunda y radical*, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el renacimiento de México.¹

Andrés Manuel López Obrador

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador tomó posesión de la presidencia de la República, tras culminar con éxito su tercer intento electoral. Con una diferencia de más de 17 millones de votos respecto de su más cercano competidor, el panista Ricardo Anaya Cortés, el nuevo mandatario instaló su gobierno difundiendo la idea de que México estaba ante un punto de quiebre que transformaría las relaciones de poder político, incluyendo la interacción entre la prensa y el Estado.

Después de años de subyugación de los medios de comunicación al poder público a través de convenios de publicidad oficial² y tras haberse consolidado México como uno de los países más violentos y peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo, los retos estaban claros. López Obrador llegó con el desafío de mejorar tanto la respuesta del Estado frente a la violencia contra la libertad de expresión como las condiciones para que los medios pudieran informar de una manera más libre, más diversa y plural.

1 Discurso de Andrés Manuel López Obrador ante el Congreso, 1 de diciembre de 2018, Ciudad de México.

2 ARTICLE 19, "Megáfono - Publicidad oficial: expectativas y oportunidades" (video), México, ARTICLE 19, 26 de octubre de 2018, <https://articulo19.org/megafono-publicidad-oficial-expectativas-y-oportunidades/>



Ofrenda a Francisco Romero y Rafael Murúa, periodistas de Quintana Roo y Baja California Sur asesinados en el año 2019.

Instalación "El lugar de las palabras en común", en el atrio de San Francisco, Ciudad de México. 4 de noviembre de 2019
(Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Desafortunadamente, la esperanza de que el presidente asumiera estos retos se ha ido diluyendo. Las cifras lo muestran. Mientras que durante 2018 se presentaron 544 agresiones contra la prensa vinculadas con su labor, en 2019 fueron 609. Asimismo, mientras que en 2018 nueve periodistas fueron asesinados, en 2019 esta cifra creció a diez. Así, la violencia contra la prensa en México, en vez de disminuir, mostró un incremento y la consolidación de una tendencia al alza que está lejos de detenerse.

El primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue más violento y letal para el periodismo que el último de la administración de Enrique Peña Nieto.

De la misma manera, aunque López Obrador —en comparación con Peña Nieto— disminuyó la cantidad de dinero que se entrega a medios de comunicación por publicidad,³ esto no se ha traducido en una mayor independencia editorial de los medios. Tampoco hay evidencia que indique que ahora existe mayor pluralidad y diversidad en el ecosistema mediático mexicano.

Contrario a mejorar el ejercicio del derecho colectivo a informar y a recibir información generando condiciones de seguridad para el ejercicio periodístico, el presidente ha concentrado sus esfuerzos en controlar la agenda mediática a través de la realización de conferencias de prensa diarias. En ellas, ha logrado que los temas de su interés estén en los espacios más importantes de la conversación pública.

3 Ortega, Ariadna, "El gobierno de AMLO fija límite de 5800 mdp en publicidad oficial", *Expansión Política*, 17 de abril de 2019, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/04/17/el-gobierno-de-amlo-promete-no-gastar-mas-5-800-mdp-en-publicidad-oficial>



609

agresiones contra la prensa durante 2019.

Fuente: ARTICLE 19

Irónicamente, esas mismas conferencias de prensa se han convertido en tribunas que López Obrador usa para aleccionar a periodistas y medios críticos con su gobierno.

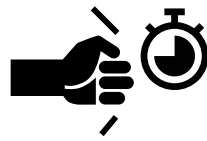
ARTICLE 19 ha visto cómo este aleccionamiento del primer mandatario ha traído un fenómeno sin precedentes: cuando públicamente ha hecho un comentario hostil contra un o una periodista, en cuestión de minutos las redes sociales de esa persona se han llenado de insultos y amenazas. Durante 2019, ARTICLE 19 fue testigo de cómo sucedió esto en 12 ocasiones.

Al mismo tiempo, el gobierno federal continúa sin dar pasos efectivos para lograr que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas cumpla su función⁴ y se reduzcan las cifras de violencia contra la prensa.

Pero las decepciones no han sido sólo en materia de seguridad para las y los periodistas, ni en cuanto a la falta de tolerancia de López Obrador frente a la crítica o a la falta de regulación de la publicidad oficial. El gobierno mexicano está también en deuda con el periodismo por no hacer lo suficiente para impedir que se perpetúe la impunidad generalizada en los delitos contra la libertad de expresión.

A inicios del 2019, la sociedad civil estaba esperanzada por la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en Fiscalía General de la República (FGR). Esto implicaría cambios en el sistema de procuración de justicia que traerían autonomía para la institución y permitirían la llegada de nuevos directivos quienes —al ser independientes y no tener compromisos políticos— podrían fijar estructuras sólidas para el respeto a los derechos humanos en la persecución de los delitos.

4 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones de Derechos Humanos, OACNUDH, "Diagnostico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas", México, OACNUDH, 26 de agosto de 2019, https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1318:diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas&Itemid=280



CADA 15 HORAS

En México, durante 2019, se agredió a un periodista aproximadamente cada 15 horas, mientras que durante el año previo fue uno cada 17.14 horas.

Fuente: ARTICLE 19

No obstante, un año después, el panorama de la procuración de justicia bajo el gobierno de la “Cuarta Transformación” (4T) es desalentador. Mientras crecen las dudas sobre la autonomía de la FGR frente al Ejecutivo federal,⁵ el Fiscal General presenta un Plan de Persecución General que inexplicablemente no fue consultado con la ciudadanía ni se ha hecho público,⁶ y los niveles de impunidad en crímenes contra periodistas se mantienen por encima de 99%.⁷

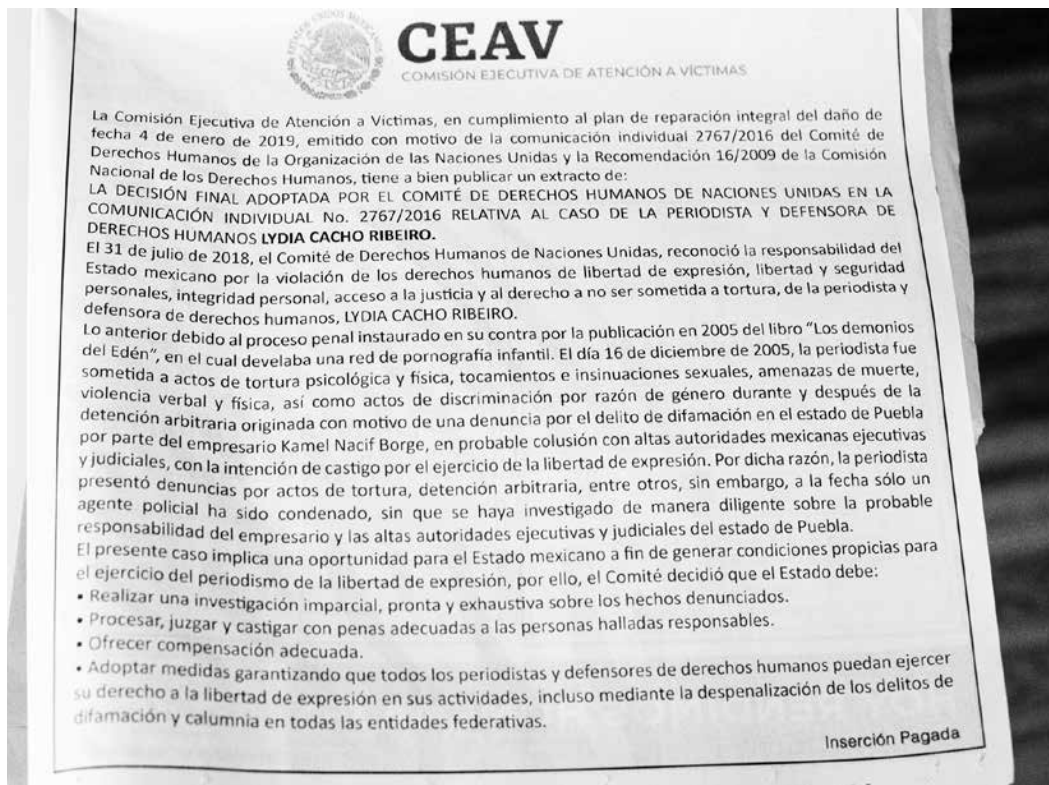
Un caso paradigmático de lo anterior es el de la periodista Lydia Cacho. En un hecho inédito, la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) ejerció acción penal, en noviembre de 2018, contra los presuntos autores intelectuales de la detención arbitraria y tortura sexual de la comunicadora, por lo que una magistrada federal ordenó la aprehensión de los perpetradores en abril de 2019. Sin embargo, hasta la fecha, éstos siguen prófugos de la justicia, mientras que Lydia Cacho se vio obligada a cambiar de residencia dado el estado de inseguridad al que se enfrenta y la falta de acciones claras del Estado para su protección. En julio de 2019, su casa fue allanada por dos sujetos, quienes mataron a sus mascotas y sustrajeron material de investigación.

El mensaje de los actores políticos y económicos implicados en las redes de pederastia, los mismos que en 2005 urdieron su detención y tortura fue claro. La ejecución de las órdenes de aprehensión, en manos de la FGR, no parece ni medianamente cercana, ya sea por falta de capacidad o por ausencia de voluntad.

5 “Morena nombra a Gertz Manero. Es un ‘fiscal carnal’: Coparmex; ‘un engaño a la democracia’”, dice, *SinEmbargo*, 18 de enero de 2019, <https://www.sinembargo.mx/18-01-2019/3524464>; “Alejandro Gertz, candidato de Morena, a la Fiscalía General; colectivo y opositores acusan simulación”, *Animal Político*, 18 de enero de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/01/gertz-fiscal-general-senado/>; “Partidos de oposición critican poca independencia de Gertz Manero” *La Jornada*, 19 de enero 2019, <https://www.jornada.com.mx/2019/01/19/politica/004n3pol>

6 Ángel, Arturo, “Falta de recursos complica la transición de PGR a FGR, advierte informe”, *Animal Político*, 4 de febrero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/02/falta-recursos-complica-transicion-pgr-fgr-informe/>

7 Mensualmente, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión publica en la página oficial de la FGR informes sobre las actividades que realiza. El último informe es de diciembre de 2019 y no permite saber en qué año se iniciaron las carpetas de investigación o averiguaciones previas de las sentencias que se lograron en 2019, pero sí muestra que ha aumentado el número de carpetas de investigación, de lo que se deduce que la violencia contra la prensa sigue en aumento. Además, la impunidad no ha disminuido y el acceso a la justicia sigue siendo una responsabilidad pendiente más del Estado mexicano. Véase “Conoce a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, México, FGR, 2019, <https://www.gob.mx/fgr/documentos/conoce-a-la-fiscalia-especial-para-la-atencion-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion>



Por el contrario, la Fiscalía está reproduciendo algunas de las peores prácticas en la investigación de crímenes, como son la ausencia de planes de trabajo idóneos, retardar diligencias sin justificación alguna y dar un trato revictimizante⁸ a quienes han sufrido delitos.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) publicó una inserción pagada en medios impresos tras la disculpa pública a la periodista Lydia Cacho. Febrero 11 de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece la obligación de crear un Consejo Ciudadano,⁹ es decir, un órgano especializado de consulta que controlará las actividades de la Fiscalía. Sin embargo, no fue hasta noviembre de 2019 que se publicó la convocatoria para formar parte de tal órgano de control y a la fecha no se ha dado trámite a su funcionamiento.¹⁰

8 ARTICLE 19, *Protocolo de la impunidad de delitos contra periodistas*, México, ARTICLE 19, 2019, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InformImpunidad_final_v3.pdf

9 Las funciones de este Consejo Ciudadano son: "I. Opinar, dar seguimiento y emitir recomendaciones públicas sobre el contenido e implementación del Plan de Persecución Penal que presente la persona titular de la Fiscalía General de la República, así como los programas anuales de trabajo y su implementación; II. Opinar sobre la creación de nuevas estructuras propuestas por la persona titular de la Fiscalía General de la República; III. Hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control cuando advierta una probable responsabilidad administrativa; IV. Dar opiniones para fortalecer el presupuesto de la institución; V. Opinar sobre la normatividad interna de la Fiscalía General de la República; VI. Opinar sobre las propuestas y planes del Servicio Profesional de Carrera; VII. Establecer las reglas operativas del Consejo; VIII. En general, emitir opiniones y recomendaciones sobre el desempeño de la Fiscalía y sus áreas; IX. Para un mejor desarrollo de sus funciones el Consejo Ciudadano podrá invitar a personas expertas, nacionales e internacionales", Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, art. 42.

10 Convocatoria Pública para Integrar el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República, 7 de noviembre de 2019, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-11-25-1/assets/documentos/Convocatoria_CCfgr.pdf



Periodistas cubren la manifestación a 5 años de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero. Ciudad de México, 26 de septiembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

ARTICLE 19 ha documentado que en la FEADLE siguen pendientes elementos necesarios en las investigaciones, como planes de investigación contruidos con la participación de víctimas y representantes o líneas de investigación claras que contemplen la labor periodística como principal elemento pertinente en la investigación de hechos ilícitos cometidos contra periodistas.¹¹ Aunque se presentan algunos avances en el funcionamiento y estructura de la FEADLE, como la consignación y judicialización de casos en los que se identifica a los autores mediatos (o intelectuales) y la estructuración de unidades de investigación temáticas (“delitos de alto impacto”, “delitos cometidos por autoridades”, “amenazas” y “casos de sistema tradicional”), no es del todo claro si se aplica a cabalidad el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión en sus investigaciones, en particular, lo relacionado con el análisis del contexto de las agresiones denunciadas.

Por otro lado, el secretismo que ha rodeado la presentación del Plan de Persecución Penal por parte de la FGR —lo que contraviene la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República— no permite conocer si la persecución de delitos cometidos para menoscabar la libertad de expresión constituye una prioridad en el ejercicio de la función investigadora de la institución. Tampoco se tiene certidumbre de que no se esté subejerciendo, una vez más, la facultad constitucional y legal de atraer casos de violencia contra periodistas, pertenecientes, en principio, al fuero común. Si es así, resulta apremiante conocer las razones por las cuales la FGR no está atrayendo los casos de periodistas agredidos/os.

11 *Ibid.*

Además, en enero de 2020, el fiscal general y algunos legisladores anunciaron que propondrán una serie de reformas legales regresivas en materia de procuración de justicia, así como otras que buscan criminalizar la libertad de expresión, incorporando nuevamente el delito de difamación.¹²

López Obrador está perdiendo tiempo valioso de su gobierno para tomar medidas que mitiguen la crisis de violencia contra la libertad de expresión. Crisis que, efectivamente, no ocasionó, pero frente a la cual no perfila solución alguna. Aún está a tiempo de corregir el rumbo, de reconstruir los mecanismos de protección a los comunicadores, de sentar las bases para que —a través de una relación democrática de cooperación y respeto a su autonomía— la Fiscalía reduzca el índice de impunidad, y de ofrecer garantías para la independencia y el pluralismo mediático. Pero nada ello podrá hacerse si antes no toma conciencia de lo inaceptable que es su discurso hacia los medios y periodistas que le son críticos.

El fin de la era de publicidad de Peña Nieto y la propaganda de la 4T

En noviembre de 2011, el entonces candidato a la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto presentó su libro *México, la gran esperanza*, en Toluca, Estado de México. En la ocasión, aseguró ante los medios de comunicación que con el fin de compartir “una visión con el pueblo de México, recoge muchas de las distintas propuestas que he hecho en distintos espacios [...] aporta mi visión y la oportunidad que México tiene para dirigirse en la vida del progreso y del desarrollo”.¹³

Este acto de autopromoción rumbo a la elección de 2012 formó parte de una avalancha de apariciones en televisión, radio, periódicos y revistas del corazón con el fin de posicionarse. El lanzamiento fue la antesala de la manera unidireccional y onerosa con la que durante los siguientes seis años el Ejecutivo federal manejaría la comunicación con los medios.

La relación entre la administración de Enrique Peña Nieto y la prensa mexicana se caracterizó por la entrega de cantidades exorbitantes de dinero público a las empresas mediáticas. Según pudo establecer ARTICLE 19, el gasto en publicidad oficial durante ese gobierno fue de 61 891 millones de pesos y del año 2013 a 2018 presentó un sobreejercicio de más de 50%, añadiendo al monto inicialmente presupuestado de 32 255 millones de pesos, un desembolso adicional de 29 636 millones, que se terminó sumando a la cifra finalmente aprobada.¹⁴

12 Díaz, Gloria Leticia, “Advierten retroceso de derechos fundamentales con reformas de Gertz”, *Proceso*, 15 de enero de 2020, <https://www.proceso.com.mx/614308/advierten-retroceso-de-derechos-fundamentales-con-reformas-de-gertz>; Cabeza de Vaca, Daniel, “La reforma que viene al sistema de justicia penal”, *El Universal*, 23 de enero de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/daniel-cabeza-de-vaca-hernandez/la-reforma-que-viene-al-sistema-de-justicia-penal>; “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/>

13 “Peña Nieto presentará libro ‘México, la gran esperanza’”, *El Informador*, 23 de noviembre de 2011, <https://www.informador.mx/Mexico/Pena-Nieto-presentara-libro-Mexico-la-gran-esperanza-20111123-0139.html>

14 Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Publicidad Oficial, <https://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/10/LGPO-VF-24102018.pdf>

**Gasto en publicidad oficial durante el primer
año de gobierno de AMLO**

MES 2019	GASTO EN MDP	GASTO DEFLACTADO EN MDP
Enero	\$1,590,552.04	\$1,638,055.65
Febrero	\$1,331,266.90	\$1,371,026.67
Marzo	\$913,201.10	\$940,474.87
Abril	\$2,307,916.10	\$2,376,844.59
Mayo	\$4,269,614.67	\$4,397,131.48
Junio	\$12,992,886.94	\$13,380,934.03
Julio	\$24,428,686.98	\$25,158,277.01
Agosto	\$40,191,508.59	\$41,391,872.90
Septiembre	\$55,358,646.18	\$57,011,994.01
Octubre	\$69,303,399.69	\$71,373,223.16
Noviembre	\$297,136,340.11	\$306,010,648.93
Diciembre	\$995,556,288.93	\$1,025,289,689.94
TOTAL	\$1,505,380,308.23	\$1,550,340,173.25

Fuente: ARTICLE 19, con base en el Gasto Preliminar de Comunicación Social de 2019, publicado por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Este gasto desmesurado conllevó dos inconvenientes para la libertad de expresión. El primero es que ese dinero servía de soporte a una relación tóxica de contraprestación política entre los medios que lo recibían y el gobierno. Esto fracturaba la posibilidad de éstos de ser editorialmente independientes de la administración pública. El segundo es que, al no existir criterios claros y transparentes para la asignación de publicidad, el gobierno tenía en sus manos la posibilidad de castigar a los medios críticos negándoles recursos y de premiar a aquellos cuya cobertura favorecía al gobierno, asignándoles montos generosos.

**Gasto en publicidad oficial durante el primer año de
gobierno de AMLO comparado con el último de EPN**

AÑO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	GASTO DEFLACTADO EN MDP
2018	875	\$9,503,661,790.94
2019	476	\$1,550,340,173.25

Fuente: ARTICLE 19, con base en el Gasto Preliminar de Comunicación Social de 2019, publicado por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Instituciones que más gastaron en publicidad oficial durante el primer año de gobierno de AMLO

Instituciones (106 en total)	Monto	Porcentaje
Pronósticos Para la Asistencia Pública	\$373,167,891.47	24.07%
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	\$235,643,981.09	15.20%
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	\$108,444,628.71	6.99%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	\$104,511,640.37	6.74%
Secretaría de Marina (SEMAR)	\$72,090,628.18	4.65%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	\$71,402,664.80	4.61%
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	\$53,168,385.09	3.43%
Secretaría de Salud (S. Salud)	\$52,785,005.20	3.40%
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.	\$46,558,277.50	3%
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras)	\$38,674,353.37	2.49%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	\$37,239,790.02	2.40%
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	\$34,004,173.09	2.19%
Instituto Nacional De Las Mujeres (InMujeres)	\$27,818,099.41	1.79%
Instituto Nacional De Los Pueblos Indígenas (INPI)	\$26,097,852.18	1.68%
Autoridad Federal Para El Desarrollo De Zonas Económicas Especiales (AFDZEE)	\$19,820,257.04	1.28%
TOTAL	\$1,301,427,627.53	83.94%
TOTAL DE LOS 91 RESTANTES	\$248,912,545.73	16.06%
MONTO TOTAL ANUAL \$1,550,340,173.25		

Fuente: ARTICLE 19, con base en el Gasto Preliminar de Comunicación Social de 2019, publicado por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Esta dinámica parece estar cambiando, aunque aún es prematuro para saber qué tanto. “Vamos a que haya equidad. Que se distribuya este gasto, esta inversión, de manera horizontal, que no se concentre; que alcance a todos y que actuemos en función de criterios transparentes”,¹⁵ dijo el presidente en conferencia de prensa el 17 de abril de 2019.¹⁶ Durante el 2019 el gobierno ejerció 600% menos recursos con respecto a lo que gastó Peña Nieto durante 2018. En efecto, el monto erogado en publicidad oficial descendió de 10,725 millones de pesos ejercidos en 2018 a 1,550 millones ejercidos preliminarmente en 2019.

Además, la concentración del gasto sigue existiendo aún con las políticas de austeridad del nuevo gobierno. El 57.26% del total ejercido se repartió entre 15 medios de comunicación. El otro 42.74% se repartió entre 476 medios de comunicación. Los medios de comunicación más beneficiados fueron Estudios Azteca que recibió el 10.87% y Televisa el 10.84% y *La Jornada* con un 8.03%. Es decir, tres medios de comunicación concentran el 30% del gasto total de comunicación social del gobierno federal.

Con todo, lo que parece ser una buena noticia para la independencia periodística no se ha traducido aún en más libertad para informar. Durante 2019, fue evidente que la mera disminución del

15 López Obrador, Andrés Manuel, Mensaje en conferencia mañanera, 17 de abril de 2019.

16 Ortega, A., *op. cit.*

Beneficiarios que más dinero recibieron en publicidad oficial durante el primer año de gobierno de AMLO

Beneficiarios (491 en total)	Monto	Porcentaje
Estudios Azteca, S.A. de C.V.	\$168,557,915.63	10.87%
Grupo Televisa, S.A.B.	\$167,988,063.93	10.84%
La Jornada, Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.	\$124,446,398.84	8.03%
Medios Masivos Mexicanos, S.A. de C.V. (Varios Periodicos)	\$59,458,692.76	3.84%
El Universal Cia. Periodistica Nacional, S.A. de C.V.	\$49,073,289.41	3.17%
Grupo de Radiodifusoras, S.A. de C. V. - Grupo Formula	\$47,480,378.20	3.06%
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	\$44,580,375.90	2.88%
Gim Televisión Nacional, S.A. de C. V. (Imagen Televisión)	\$42,908,738.56	2.77%
Milenio Diario, S.A. de C.V.	\$33,679,768.82	2.17%
Ediciones del Norte, S.A. de C.V. / Diario Reforma	\$29,914,304.74	1.93%
Agencia Digital, S.A. de C.V.	\$27,867,717.46	1.80%
Edicion y Publicidad de Medios de los Estados, S. de R.L. de C.V.	\$24,545,562.50	1.58%
Grupo Radio Centro, S.A.B. de C.V.	\$24,508,615.63	1.58%
Centro de Cultura Nuestra America, A.C.	\$22,428,627.23	1.45%
Isa Corporativo, S.A. de C.V.	\$20,341,355.15	1.31%
TOTAL	\$887,779,804.76	57.26%
TOTAL DE LOS 476 RESTANTES	\$662,560,368.50	42.74%
MONTO TOTAL ANUAL \$1,550,340,173.25		

Fuente: ARTICLE 19, con base en el Gasto Preliminar de Comunicación Social de 2019, publicado por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

presupuesto destinado a publicidad oficial no eliminaría las disparidades en la asignación de recursos. También fue claro que este descenso no descarta la posibilidad de que el gobierno incida editorialmente —de manera tácita— en los medios ni suprime los sesgos editoriales a favor del Estado.¹⁷

Por el contrario, López Obrador encontró herramientas adicionales para asegurarse una cobertura favorable y constante, que incluyen las conferencias de prensa diarias transmitidas por las cuentas verificadas de Twitter, Facebook, YouTube y la web oficial de Andrés Manuel López Obrador.¹⁸ Estos espacios, llamativos para quienes cubren la fuente de Presidencia, rápidamente se constituyeron en puntos de encuentro con el presidente para escuchar y preguntar sobre temas coyunturales.

17 Escapa a la intención de este informe precisar cómo se está modificando la asignación de recursos de publicidad oficial ante la consolidación de las redes sociales como herramienta de uso generalizado que es, a su vez, vehículo del gobierno para publicitarse ante la ciudadanía con cargo al erario público. El gobierno tiene aún la tarea de rendir cuentas y divulgar proactivamente cómo funciona y cómo distribuye los dineros de publicidad oficial en las redes sociales. También es tarea pendiente identificar cómo este flujo de recursos (para tener impacto sobre las conversaciones en Facebook, Twitter, Instagram, etcétera) puede afectar el derecho de la ciudadanía a acceder a información plural y diversa.

18 Tw, Andrés Manuel, @lopezobrador, https://twitter.com/lopezobrador_; Fb, Andrés Manuel López Obrador, <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/>; AMLO, <https://lopezobrador.org.mx/>; YouTube, Andrés Manuel López Obrador, <https://www.youtube.com/channel/UCxEgOKul-n-WOJaNcisHvSg>

Sin embargo, Vania Pigeonutt, editora del portal Amapola y colaboradora de *Pie de Página*, quien cubre temas como narcotráfico, migración y mujeres, insinúa que López Obrador tiene intenciones propagandísticas tácitas con la realización de cada conferencia: “Antes, en la mañana, las noticias relacionadas con gobierno enviadas por áreas de comunicación tenían un impacto moderado, pero AMLO ha sido más hábil y, sin pagar un peso, tiene a todos los medios replicando lo que él declara”.¹⁹

Pigeonutt admite que las conferencias son un salto positivo, considerando que la administración de Enrique Peña Nieto evitaba que el mandatario tuviera encuentros directos con los periodistas. “Pero es necesario recalcar que muchas veces se responde a lo que el entrevistado quiere, más no a lo que el público pide”,²⁰ dice.

El cambio de estrategia de comunicación del gobierno actual va más allá de la simple creación de un espacio de interacción diario con periodistas. Pigeonutt explica que “este gobierno no hace boletines de prensa, no tiene articuladas las oficinas de comunicación con sus secretarías. Todo se concentra en el Ejecutivo”. Para la reportera, esto es un cambio enorme porque invisibiliza la labor de otros actores del Estado, “estando los secretarios invitados como muñequitos en las sillas de la mañanera”.²¹

“La estrategia de comunicar diariamente a través de las conferencias mañaneras es un cambio rotundo porque es una concentración de la información con una ilusión de un diálogo abierto”,²² concluye.

Las mañaneras: del estigma a la amenaza

En su primer discurso en el Zócalo, ya como presidente de la República, López Obrador prometió: “Se respetará la libertad de expresión, nunca el gobierno aplicará a ningún periodista o medio de comunicación censura alguna [...] y les recomendamos a los integrantes de los medios de comunicación, de manera muy respetuosa, que ejerzan esa libertad, que se va a garantizar en México el derecho a disentir”.²³

Pero precisamente es el derecho a disentir el que periodistas no han podido ejercer a plenitud cubriendo la actividad presidencial. Pablo Pérez, colaborador de *Verificado MX*, lo explica de la siguiente manera: “Un periodista que haga una pregunta, tan pronto la esté formulando en la mañanera e incluso antes que finalice, ya tiene comentarios en sus redes en las que les dicen ‘chayoteritos’, ‘fifis’, etcétera”.

19 Entrevista telefónica semiestructurada realizada por ARTICULO 19 a Vania Pigeonutt el 19 de noviembre de 2019.

20 *Idem*.

21 *Idem*.

22 *Idem*.

23 “Ceremonia de entrega del bastón de mando y primer discurso a la nación”, AMLO, 1 de diciembre de 2018, <https://lopezobrador.org.mx/temas/01-diciembre/>

Pérez expresa su frustración por la manera en que cuentas apócrifas han intentado deslegitimar su trabajo en redes sociales: “A mí, incluso me han dicho: ‘¿dónde estabas en los otros sexenios?’”. “Pues estuve en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. No estaba aquí. Estaba igual chambeando”.

Pero éstos no son únicamente eventos fortuitos provocados por el apasionamiento que domina las redes sociales. Durante los primeros cien días de gobierno, López Obrador ya había consolidado apelativos como “fifi”,²⁴ “conservadores” e “hipócritas” como expresiones comunes que repite en sus conferencias para referirse a la prensa crítica a su administración.²⁵

Esta retórica se agudizó con un debate en redes sociales sobre la cobertura periodística de las mañaneras, a propósito de un intercambio entre el periodista de Univisión, Jorge Ramos, y el presidente, el 12 de abril de 2019, acerca de la inseguridad en el país.²⁶ “Vi a un columnista diciéndome que los que venían aquí no eran buenos periodistas, que Jorge Ramos sí era muy buen periodista. No. Yo, con todo respeto, discrepo. Creo que ustedes no sólo son buenos periodistas. Son prudentes porque aquí los están viendo y si ustedes se pasan..., pues ya saben lo que sucede”, dijo finalmente el 15 de abril de 2019.²⁷

Ese mismo día, el diario *Reforma* difundió la nota titulada “Refuerzan vigilancia en casa de AMLO”, en la que se publicaba la dirección de la casa del presidente.²⁸ Ocho días después, en la conferencia mañanera de 23 de abril, éste se quejó afirmando que el diario tenía “mala fe”. Al día siguiente los *hashtags* #NarcoReforma y #ReformaTodoLoDeforma eran tendencia en Twitter, mientras que el director del diario, Juan Pardinas, recibía insultos y amenazas de muerte en las redes sociales. Incluso, un usuario amagaba con publicar información de carácter personal de Pardinas y otro incitaba a quemar las oficinas del diario con su director adentro.

De fondo, en el tono de López Obrador se percibe un reproche por el simple hecho de no cubrir de cierta manera un tema o por no estar “de su lado”. El 22 de julio de 2019, por ejemplo, dijo que los medios estaban “en falta” por no haber investigado la corrupción durante “el periodo neoliberal”.²⁹

24 ARTICLE 19, “Declaraciones de AMLO contravienen su deber de tolerancia a la crítica”, México, ARTICLE 19, 19 de octubre de 2018, <https://articulo19.org/declaraciones-de-amlo-frente-a-la-prensa-contravienen-su-deber-de-tolerancia-a-la-critica/>

25 ARTICLE 19, “En los primeros cien días de gobierno se ha intensificado la intolerancia a la crítica y al discurso disidente”, México, ARTICLE 19, 12 de marzo de 2019, <https://articulo19.org/en-los-primeros-cien-dias-de-gobierno-se-ha-intensificado-la-intolerancia-a-la-critica-y-el-discurso-disidente/>

26 Suárez, Karina, “López Obrador y el periodista Jorge Ramos se enfrentan por la estrategia de seguridad en México”, *El País*, 12 de abril de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/04/12/mexico/1555080715_365807.html

27 El Pitazo, “AMLO a periodistas: ‘Si se pasan ya saben lo que les pasa’ ” (archivo de video), 15 de abril de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=36zEeu-7acU&app=desktop>

28 Valga aclarar que ésta es información de dominio público.

29 “AMLO dice sobre Proceso: ‘no se portó bien con nosotros; ya casi no lo leo’ ”, *Proceso*, 22 de julio de 2019, <https://www.proceso.com.mx/593326/amlo-dice-sobre-proceso-no-se-porto-bien-con-nosotros-ya-casi-no-lo-leo>



Los medios —a su juicio— guardaron un “silencio cómplice”.³⁰ Acto seguido, el presidente increpó al reportero de la revista *Proceso*, Arturo Rodríguez:

Conferencia de prensa mañanera del presidente Andrés Manuel López Obrador, el 6 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

—*Proceso* no se portó bien con nosotros —dijo López Obrador.

—No es papel de los medios portarse bien con alguien —respondió Rodríguez.

—No, pero estábamos buscando la transformación, y todos los buenos periodistas de la historia han apostado a las transformaciones [...] los periodistas mejores que ha habido en la historia de México, los de la República restaurada, todos tomaron partido.

—Son 150 años de diferencia —replicó Rodríguez.

—Es muy cómodo decir “yo soy independiente” o “el periodismo no tiene por qué tomar partido”. Entonces, es nada más criticar la realidad, pero no transformarla...

—No, es informar, presidente —insistió Rodríguez.

—Sí, pero a veces ni eso; es editorializar para afectar las transformaciones —concluyó López Obrador.³¹

30 *Idem.*

31 *Idem.*

Tres meses después, el 31 de octubre, y frustrado por las críticas que recibió luego del fallido operativo de captura de Ovidio Guzmán, en Culiacán, dijo que los periodistas “le muerden la mano a quien les quitó el bozal”.³² Estaba citando una frase de Gustavo Madero, hermano del asesinado expresidente Francisco I. Madero.

Una semana después, en la conferencia del 6 de noviembre, el presidente aseguró sobre la prensa: “No los veo yo como enemigos, sino como adversarios”. Y añadió: “Pero es que antes eran intocables, columnistas, conductores de radio, de televisión, que ganaban, no sé ahora cuánto, pero hasta un millón de pesos al mes o dos millones”.

Plantear que tales afirmaciones son la causa directa y única de la violencia contra la prensa puede resultar aventurado. Sin embargo, se puede decir que son un aliciente adicional para las agresiones y que en nada abonan a generar condiciones propicias para el ejercicio periodístico en un país que es, hoy por hoy, el más violento contra las y los periodistas en un contexto no bélico.

Del estigma al ataque colectivo organizado

El efecto inhibitor que tienen estos comentarios descalificadores se acentúa más cuando estos periodistas —una vez expuestos al ojo público— sufren la reacción airada de los seguidores del presidente. El periodista y abogado tamaulipeco, Néstor Troncoso, comparte así su frustración al cubrir las mañaneras: “He estado en cuatro ocasiones, solamente en una hablé y se me quitaron las ganas [...] Cuando estuve ahí le hice una pregunta al presidente, pero después de haber perdido muchísimo tiempo escuchando elogios disfrazados de preguntas de estos periodistas *lopezobradoristas*, en ese momento dice que se tiene que ir y no me responde. Se retira”.³³

Troncoso no logró obtener respuesta a su pregunta sobre la inseguridad que se vive en el ejido de Buenavista, en Tamaulipas. Sin embargo, a los pocos minutos de preguntar, sus redes sociales se llenaron de comentarios agresivos recriminándolo, llamándolo “vendido”, “fifi” y “prianista”, entre otros epítetos.

La manera en que la militancia virtual del lopezobradorismo ha logrado articularse en torno al propósito de hostigar a quienes critican a la actual administración ha sido documentada por SIGNA Lab, un centro de investigación del IPES, Universidad Jesuita de Guadalajara, que ha dado seguimiento a la discusión política en línea en México.

32 “‘Muerden la mano de quien les quitó el bozal’: AMLO recuerda frase de Madero sobre periodistas” (archivo de video), Aristegui Noticias, 3 de julio de 2019, <https://aristeginoticias.com/0307/multimedia/muerden-la-mano-de-quien-les-quito-el-bozal-amlo-recuerda-frase-de-madero-sobre-periodistas-enterate>

33 Entrevista telefónica semiestructurada de ARTICLE 19 con Néstor Troncoso, 19 de diciembre de 2019.

En dos informes que analizan la dinámica en redes sociales con respecto a López Obrador y sus conferencias mañaneras,³⁴ SIGNA Lab pudo identificar patrones de comportamiento atípicos de usuarios de plataformas digitales. También estimó que estos patrones podrían constituir verdaderas operaciones políticas destinadas a censurar a periodistas.

De acuerdo con SIGNA Lab, los ataques se inician cuando, desde distintas cuentas y perfiles, que hacen las veces de agentes “polinizadores”, se acosa de manera coordinada a periodistas, difundiendo mensajes a través de tuits y *hashtags*. Estos agentes están encargados de esparcir de manera minuciosa mensajes que defienden la gestión de López Obrador y atacan a quienes lo critican. Una vez que se “poliniza” la conversación pública con estos mensajes, los blancos de estos ataques reciben decenas o, incluso, cientos de mensajes de cuentas apócrifas, de *trolls*, *bots* y, también, de ciudadanos que enérgicamente rechazan que se le hagan preguntas críticas al presidente.

El problema es que las y los periodistas no sólo han recibido mensajes molestos. ARTICLE 19 documentó 12 agresiones directas en la Ciudad de México durante 2019, que van desde amenazas hasta campañas de desprestigio en las redes sociales e incluso *doxxing* (publicación de datos privados), todo en el marco de la cobertura de las conferencias mañaneras.

Por otro lado, se documentaron seis campañas de desprestigio contra periodistas en Mazatlán, Sinaloa; Xalapa, Veracruz, y Tecate, Baja California, de funcionarios locales de Morena. Estos funcionarios —como se detallará más adelante en este capítulo— replican el discurso del presidente para denostar la labor periodística afirmando que “sólo buscan acabar con los esfuerzos de la 4T”, que “son aliados de la oposición” y “chayoteros”.

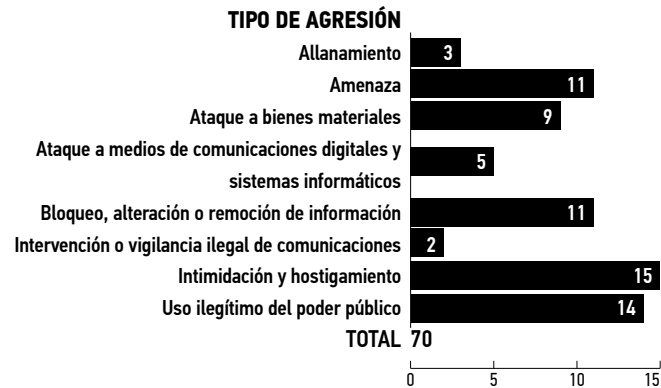
También es alarmante que el número de agresiones en contra de medios de comunicación se haya incrementado casi 100%. ARTICLE 19 pasó de registrar 36 agresiones durante 2018 a 70 durante 2019. Y precisamente el tipo de ataques sufridos son estigmatización por medio de la comunicación oficial, amenazas de acciones legales y campañas de desprestigio. No hay duda de que la violencia y la hostilidad de los líderes políticos hacia la prensa en México se disparó en 2019. Quienes deben ser escrutados por el ojo público, de pronto, se sienten con la legitimidad y el permiso para denostar y atacar a sus escrutadores.

De fondo, estas agresiones que sufren en las redes quienes han hecho preguntas al presidente envían un mensaje inhibitorio que advierte a los comunicadores sobre lo que podría pasarles si se atreven a ser críticos con el mandatario o a “no tomar una postura”. Una periodista que prefirió reservar su nombre relató así su experiencia de hacerle una pregunta al presidente en una conferencia:

Aquel día fue la primera vez que fui acosada en línea. Había conocido casos de cerca, pero cuando me ocurrió a mí, me di cuenta de que no estaba tan preparada como pensaba; tal vez una nunca está preparada para enfrentarse a un ataque masivo de tuits. Me prometí a mí misma que no cedería al miedo ni al intento de silenciarme, pero no fue fácil. Después de 72 horas, cuando ya había pasado

34 “Democracia, libertad de expresión y esfera digital. Análisis de tendencias y topologías en Twitter: el caso de la red #AMLOVE”, *Signa Lab*, 28 de febrero de 2019, https://signalab.iteso.mx/informes/informe_redamlove.html; “Prensasicaria, prensaprostituida, prensacorrupta”, *Signa Lab*, <https://signalab.mx/2019/11/25/prensaprostituida/>

Agresiones contra medios de comunicación en México durante 2019



Fuente: ARTICLE 19

lo peor, pero aún con el susto en el cuerpo y cansada de tanto odio, cerré mi cuenta de Facebook y protegí mi cuenta de Twitter, haciendo que mis tuits dejaran de ser públicos. Me autocensuré. Esto es probablemente lo que más me duele de aquella experiencia. Por eso estoy muy agradecida a las personas que estuvieron a mi lado y que, con cariño y respeto, me hicieron reconsiderar mis actos. Volví a abrir mis cuentas dos días después. Para ser honesta, me ha tomado tiempo perdonarme, no por haber tenido miedo, pero por haber cedido a él.³⁵

Este panorama nos muestra un desafío combinado. Por un lado, el presidente consolidó un discurso hostil hacia los periodistas. Por otro, al ser señalados, éstos quedan en una situación de mayor vulnerabilidad para padecer agresiones de terceros. Y, efectivamente, las declaraciones de López Obrador han terminado operando como promotoras de insultos e, incluso, de amenazas contra los periodistas que cubren la fuente presidencial.

Pero una dimensión aún no explorada del impacto de esta retórica de López Obrador es su efecto en el interior del país y, particularmente, en la manera en que los actores del poder en los estados la están replicando en contra del periodismo local.

A continuación, se analizan tres casos que ilustran el “efecto cascada” del discurso oficial y cómo la falta de reconocimiento de la labor periodística del jefe del Estado ha facilitado agresiones de terceros contra periodistas en el interior del país.

³⁵ Entrevista realizada por ARTICLE 19 a mujer periodista bajo condición de anonimato el día 23 de enero de 2020.



Samir Flores, “el radical de izquierda”

El 10 de febrero de 2019, López Obrador se refirió públicamente al proyecto³⁶ para construir una planta termoeléctrica en Huexca, Morelos: “Escuchen, radicales de izquierda, que para mí no son más que conservadores [...] Si no se utiliza la termoeléctrica de la Comisión Federal de Electricidad, en vez de tener la luz para alumbrar todo Morelos, tendremos que seguirle comprando la luz a empresas extranjeras. Así de claro. A la hora de votar, nada más piensen en eso”.³⁷

Por “radicales de izquierda”, el presidente de la República se refería a quienes se oponen a este proyecto debido a sus posibles impactos ambientales y sociales. Uno de ellos, Samir Flores Soberanes, fue un comunicador comunitario indígena náhuatl y activista del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua Morelos, Puebla, Tlaxcala (FPDTA-MPT) y delegado del Consejo Nacional Indígena (CNI).

Misión de observación civil tras el asesinato de Samir Flores, el 24 de marzo de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

36 “¿De qué se trata el proyecto para construir una termoeléctrica en Morelos?”, *CNN Latinoamérica*, 11 de febrero de 2019, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/02/11/de-que-se-trata-el-proyecto-de-la-termoelectrica-en-morelos-que-cause-polemica-en-mexico/>

37 “Llama AMLO radicales de izquierda a opositores de termoeléctrica”, *La Silla Rota*, 10 de febrero de 2019, <https://lasillarota.com/llama-amlo-radicales-de-izquierda-a-opositores-a-termoelectrica-de-huexca/270616>

Flores, quien además fue fundador de la estación comunitaria Radio Amiltzinko 100.7 FM y estaba a cargo de la conducción del noticiero, fue asesinado por sujetos desconocidos diez días después de las declaraciones del presidente de la República.

El activista, de 30 años, fue atacado a las 5:50 de la mañana del 20 de febrero, afuera de su domicilio en Amilcingo, Morelos, por tres hombres armados, quienes luego de dispararle huyeron en dos vehículos; fue trasladado al hospital de Jonacatepec, donde murió media hora después.

En la radio, Samir habló sobre los efectos y riesgos del Proyecto Integral Morelos (PIM) y la puesta en marcha de una termoeléctrica construida por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en la comunidad indígena Huexca. Antes de su asesinato, “estuvo difundiendo la cuestión de la consulta abierta que se tiene contemplada realizar sobre el funcionamiento o no de la termoeléctrica”, dijo a ARTICLE 19 un integrante de la radio comunitaria.

Las declaraciones del presidente contribuyeron a impulsar la construcción de la termoeléctrica en un momento en el que la legitimidad del proyecto estaba debilitada. Sin embargo, esto se hizo a costa de desconocer las voces que, ejerciendo su libertad de expresión, se oponían al proyecto. Los asesinos de Samir supieron aprovechar esta falta de reconocimiento y hoy el crimen sigue impune. Incluso, esa falla en el discurso presidencial pudo ser el telón de fondo que terceros utilizaron de mala fe para perpetrar el atroz crimen.

Periodistas asesinados en México, en posible relación con su labor, durante 2019

Fecha	Periodista	Estado	Medio
20 de enero	Rafael Murúa	Baja California Sur	Radiokashana
20 de febrero	Samir Flores	Morelos	Radio Amiltzinko 100.7 FM
15 de marzo	Santiago Barroso	Sonora	Noticias Red 653 / 91.1 FM Río Digital
2 de mayo	Telésforo Santiago Enríquez	Oaxaca	Estéreo Cafetal 98.7 FM
16 de mayo	Francisco Romero	Quintana Roo	Ocurrió Aquí
11 de Junio	Norma Sarabia	Tabasco	Semanario Chontalpa
30 de Julio	Rogelio Barragán	Morelos	Guerrero al Instante
2 de agosto	Edgar Alberto Nava López	Guerrero	La verdad de Zihuatanejo
2 de agosto	Jorge Celestino Ruiz	Veracruz	El Gráfico de Xalapa
24 de agosto	Nevith Condés Jaramillo	Estado de México	El Observatorio del Sur

Fuente: ARTICLE 19

El efecto cascada en Baja California

El caso de Baja California es ilustrativo de la manera en que los poderes ejecutivos de varios municipios del país están multiplicando la retórica de López Obrador en contextos locales, lo que ha resultado en un incremento de las agresiones.

En 2016, ARTICLE 19 registró 15 agresiones, las cuales aumentaron a 18 en 2017 y a 20 en 2018. Esto representaba un crecimiento sostenido no mayor al 20% en los últimos años. No obstante, en 2019 se documentaron 32 agresiones, lo que representa un incremento de 60%.

En el caso de Tecate, su presidenta municipal, Zulema Adams, y una funcionaria del ayuntamiento, María Luna, han desarrollado un discurso maniqueo hacia el periodismo. Lo mismo ha sucedido en el caso de Comondú, con su presidente municipal, Walter Valenzuela. Tanto Adams como Luna y Valenzuela pertenecen a Morena.

En noviembre de 2019, Thania Barrios, reportera del medio digital *Tecate Informativo*, publicó una entrevista a Adams en la que le preguntaba cómo se podría acceder a un programa para la reconstrucción de casas dirigido a personas afectadas por un incendio acontecido días antes. La nota fue titulada: “Damnificados que construyan sus viviendas perderán apoyo federal: Zulema Adams”.³⁸

María Luna, encargada de asuntos religiosos del ayuntamiento de Tecate, compartió en su perfil personal de Facebook la nota con el mensaje: “Manipulación de información y saben porque?? Porque los periodistas no están en las listas de \$\$\$\$\$\$ es cuando se les olvida que son disques periodistas y buscan mal informar a la sociedad [...] Que patéticos que su vida periodística sea en este entorno [...] Las reglas de los recursos no las pone el Ayuntamiento”.³⁹

La publicación generó comentarios de otros usuarios de la red social que fueron contestados por la funcionaria de la siguiente manera: “Me dan risa cómo andan todos desesperados por los billetes”. “[...] lo compartí para que sepan cómo se manejan, grises y maquiavélicos, piden entrevista y ponen lo que quieren. Pero sabes cuánto se les está dando??? Nada absolutamente nada de \$\$\$”. “[...] les voy a dar pepino en vez de chayote”.

Casi un mes después, el 31 de diciembre de 2019, Zulema Adams dijo lo siguiente:

[...]estas páginas que mal informan. Todas estas personas que únicamente se dedican a atacar. Yo creo que estaría muy bien contratarlas para que anden barriendo la ciudad. Que hagan algo de provecho de verdad porque únicamente se dedican a estar criticando y no van más allá de qué es lo que pasó, qué era lo que estaba pasando en cada momento ...esto ha venido a que la sociedad todavía se enoje más.

Luego, la mandataria continúa: “Hay una señora que está dañada mentalmente, y que todos los días quiere estar publicando y no ve el daño que le hace a la sociedad”, sin especificar a qué periodista se refiere. Al mismo tiempo, no parece diferenciar a la prensa de su oposición política: “Hay que tener cuidado de las páginas que sigue la gente [...] los que perdieron todavía no lo pueden digerir y siguen con estos ataques día a día en redes”.⁴⁰

38 Barrios, Thania, “Damnificados que construyan sus viviendas, perderán apoyo federal: Zulema Adams”, *Tecate Informativo*, 11 de noviembre de 2019, <https://tecateinformativo.com/damnificados-que-construyan-sus-viviendas-perderan-apoyo-federal-zulema-adams/>

39 “Interponen queja a funcionario por agresiones”, *Tecate Informativo*, 24 de noviembre de 2019, <https://tecateinformativo.com/interponen-queja-en-sindicatura-a-funcionario-municipal-de-tecate-por-agresiones/>

40 Para conocer el contenido completo de la entrevista, véase Periodista Gabriela Peña, “Entrevista con la alcaldesa Zulema Adams” [transmisión en vivo en Facebook], 31 de diciembre de 2019, <https://www.facebook.com/PeriodistaGabrielaP/videos/1081524438906467/>

Peor aún es el caso de Walter Valenzuela, presidente municipal de Comondú, quien, al igual que Adams, siguió el ejemplo del presidente y a pocos meses de asumir el cargo escaló la confrontación con los medios.

El 1 de noviembre de 2019, Valenzuela increpó al periodista Erick León por haber publicado información en la que se mencionaban presuntos actos de corrupción en el ayuntamiento. De acuerdo con la documentación de ARTICLE 19, el mandatario lo amenazó públicamente diciendo que más vale que no se volviera a meter con él y mucho menos con su familia y advirtiéndole que “estaba preparando su equipo jurídico para demandar”⁴¹ al periodista.

Diez días después, Valenzuela anunció que iniciaría acciones legales contra los medios que publiquen información que, de acuerdo con él, sea inexacta y afecte la imagen del municipio y la suya. “Si los medios dan información falsa deben tener una responsabilidad civil. Tienen que pagar por ese desacredito [sic] que nos genera a nosotros”, aseguró. Después dijo que modificará el marco legal para poder actuar con mayor contundencia: “se tiene que legislar a favor de los gobiernos. A favor de nosotros. El gobierno debe tener una plataforma de defensa para esa gente que nos golpea”.⁴²

Las intimidaciones de Adams y Valenzuela hacen a la prensa local más susceptible de recibir ataques. Estos mandatarios, desde su tribuna, están contribuyendo a crear un ambiente en el que es más fácil para un delincuente agredir a un periodista. Más aún cuando la prensa subsiste en contextos violentos en los que hay connivencia entre el crimen organizado y sectores políticos permeados por la corrupción.⁴³

Los calificativos que usa AMLO para referirse a la prensa pueden ser interpretados por los mandatarios locales en todo el país como una autorización para referirse con cualquier término a la prensa local. Ello detona una espiral nociva de violencia que puede materializarse en violencia física o psicológica contra las y los periodistas. La simple persistencia de la hostilidad verbal de funcionarios públicos, teniendo como telón de fondo ingentes y sostenidas agresiones y violaciones a los derechos humanos de periodistas, genera un efecto inhibitorio que obstaculiza el flujo informativo.

41 ARTICLE 19, “Continúan las amenazas hacia la prensa por parte del presidente municipal de Comondú, BCS”, México, ARTICLE 19, 6 de noviembre de 2019, <https://articulo19.org/continuan-las-amenazas-hacia-la-prensa-por-parte-del-presidente-municipal-de-comondu-bjs/>

42 “Presidente municipal de Comondú, Baja California Sur, amenaza con demandar a medios por publicar información crítica”, México, ARTICLE 19, 14 de noviembre de 2018, <https://articulo19.org/presidente-municipal-de-comondu-baja-california-sur-amenaza-con-demandar-a-medios-por-publicar-informacion-critica/>

43 También son contrarias a la obligación que tienen de tolerancia ante la crítica, tanto de periodistas como de cualquier persona que tenga interés en temas de trascendencia social. El estándar marca una tolerancia diferenciada de las personas que tienen proyección pública y las que no. Para más información, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Relatoría especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, 30 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09.



Mientras el presidente incrementó el nivel de confrontación con la prensa, las agresiones contra periodistas se acumularon en todo el territorio nacional. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, ARTICLE 19 documentó 609 agresiones contra la prensa, en contraste con las 544 de 2018.

Un periodista televisivo cubre la protesta "No me cuidan, me violan" el 16 de agosto de 2019 en la Ciudad de México. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Esto es equivalente a un aumento de 11.95% en las agresiones durante 2019 respecto a las que se registraron en 2018, último año de gobierno de la pasada administración.⁴⁴ Con esto, ARTICLE 19 confirma que la tendencia al alza en el número de agresiones se mantiene desde 2012.

La geografía de la violencia

Este crecimiento fue particularmente grande en algunas regiones del país. La entidad que registró el mayor número de agresiones fue la Ciudad de México, con 84 casos, equivalentes a 13.79% del total. Enseguida se ubica Quintana Roo, con 57 agresiones, es decir, 9.35%. De cerca, siguen Guerrero, que ocupó el tercer lugar, con 51 agresiones (8.37%) y Puebla, en donde hubo 34 agresiones (5.58%). En Oaxaca y Veracruz se documentaron 33 ataques en cada uno (5.41%).

El aumento de las agresiones en la Ciudad de México y Quintana Roo preocupa no sólo por ser las entidades más violentas, sino por la rapidez con que la tendencia creció. Al cabo de doce meses, el número de agresiones contra la prensa se duplicó. En 2018, ARTICLE 19 registró 40 ataques en

⁴⁴ Para ARTICLE 19 es preocupante que la tasa de crecimiento anual promedio de agresiones se intensificó en el primer año de López Obrador, en comparación con el gobierno de Peña Nieto. Durante el primer año de éste se documentaron 330 agresiones. Si se compara entre un primer año y otro, el resultado es que durante el sexenio anterior el número de ataques aumentó en promedio un 8.7% anual. Ahora, esta cifra es aun más alta.



11.9%[↑]

Las agresiones contra la prensa aumentaron 11.9% en 2019 respecto al año anterior.

Fuente: ARTICLE 19

la Ciudad de México; en 2019, fueron 84. Por su parte, las agresiones registradas en Quintana Roo pasaron de 26, en 2018, a 57, en 2019.

Un factor que impulsó el incremento de agresiones en la Ciudad de México fue la estigmatización de la prensa por el Estado. Hubo múltiples ataques a periodistas que cubren las conferencias de prensa matutinas del presidente o que publican artículos críticos sobre la gestión del ejecutivo federal. De hecho, el 15% del total de las agresiones en la capital del país sucedieron en el marco de la cobertura de la fuente presidencial.

El lunes 2 de diciembre durante un evento público, Anna Portella, reportera de la revista *Bloomberg*, preguntó al expresidente uruguayo José Mujica su opinión sobre la gestión de Andrés Manuel López Obrador, haciendo hincapié en el incumplimiento de expectativas. En consecuencia, durante los siguientes tres días la reportera comenzó a recibir ataques e insultos en Twitter de grupos y cuentas “pro-AMLO”, que la ofendieron con mensajes misóginos y xenofóbicos.

También sobresalen las intimidaciones y los ataques físicos como parte de las agresiones a periodistas en la Ciudad de México. En efecto, en 2018, hubo cinco casos de hostigamiento o intimidación; en 2019, se documentaron 16. En cuanto a los ataques físicos, en 2018, se documentaron 3, mientras que en 2019 fueron 13, es decir, se cuadruplicaron.

De igual forma, ARTICLE 19 documentó 17 amenazas a periodistas en la Ciudad de México en 2018, cifra que llegó a 23 en 2019.

Vale la pena notar que los casos de bloqueo y eliminación de contenidos crecieron más que ningún otro tipo de agresión en la Ciudad de México. En 2018, se documentó un caso, en 2019 se registraron diez.

De las agresiones mencionadas, cuatro correspondieron a eliminación de contenido en las que Facebook (2 casos) y Twitter (2 casos) suprimieron publicaciones de periodistas que eran de interés público, sin ofrecer mayor explicación. Además, hubo otra remoción debida a la presión de una empresa privada para que un medio eliminara un artículo por una supuesta violación de la Digital Millennium Copyright Act (DMCA). Por otro lado, hubo dos ingresos no autorizados a las páginas web de sendos medios de comunicación para modificar notas periodísticas que hablaban de casos de corrupción. Por último, en tres oportunidades, funcionarios públicos de la Ciudad de México bloquearon en Twitter a periodistas que no les hacían una cobertura favorable.

En el caso de Quintana Roo, las agresiones obedecen principalmente a dos fenómenos.⁴⁵ En principio, las amenazas y extorsiones a las que son sometidos los periodistas por la delincuencia organizada para obligarlos a publicar fotografías de “narcomantas” o de cuerpos expuestos en la vía pública como mensaje a sus contrincantes. Por otro lado, autoridades estatales y municipales presionan a la prensa para no publicar los índices de violencia ni posibles actos de corrupción de funcionarios públicos.

En el caso de Guerrero, se registró un aumento del 66.66% en las agresiones. La entidad pasó de 34 ataques, en 2018, a 51, en 2019. Este crecimiento es multifactorial. La violencia en el estado responde —según lo explica el historiador Carlos Illades— a la pobreza, la desigualdad y los caciquismos políticos, por un lado y, por el otro, a su ubicación geográfica estratégica para el trasiego de drogas.⁴⁶ La convergencia del crimen organizado con una tradición de corrupción en el ejercicio del poder público dibuja un escenario de desamparo para la prensa en la entidad.

En consecuencia, algunos de los estados con mayor número de agresiones corresponden a zonas que en las últimas décadas se consolidaron como las más violentas de la República. Es el caso de Veracruz, Puebla y Oaxaca. Sin embargo, de 2018 a 2019, estas entidades presentaron una pequeña disminución de entre dos y cinco puntos porcentuales, lo cual no significa una disminución significativa en el número de ataques a nivel nacional, sino más bien que en otros lugares, como Baja California, Quintana Roo y Guanajuato,⁴⁷ crecieron las agresiones.

El caso de Puebla es ilustrativo. Aunque no hubo un incremento notorio en agresiones y ciertamente no hubo homicidios de periodistas, sí se presentaron algunos de los casos más complejos por su repercusión en el derecho a la información. El portal de noticias e-consulta de Puebla y su director, Rodolfo Ruiz Rodríguez, fueron cercados con bloqueos informativos, descalificaciones, eliminación de contenido y amenazas de acciones legales del gobierno de Miguel Ángel Barbosa, de Morena.⁴⁸

El 3 de septiembre de 2019, Ruiz recibió una carta del gobierno de Barbosa en respuesta a publicaciones que había hecho. La carta tenía el formato y la apariencia una solicitud de réplica, pero en la práctica era una intimidación. Estaba firmada por Verónica Vélez Macuil, coordinadora de Comunicación y Agenda Digital del Gobierno de Puebla, y afirmaba lo siguiente sobre las publicaciones de Ruiz:

45 ARTICLE 19, “Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo”, ARTICLE 19, 24 de octubre de 2019, <https://articulo19.org/paraisoquecalla/>

46 Illades, Carlos, “Guerrero: La violencia circular”, *Nexos*, 1 de noviembre de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=23092>

47 El caso de Guanajuato es particular, puesto que si bien ARTICLE 19 pasó de documentar tres agresiones, en 2015, a 25, en 2018, en 2019 sí hubo, de hecho, una disminución a 18 ataques. No obstante, el número de casos en ese estado dista mucho de las cifras previas a 2015.

48 ARTICLE 19, “Portal e-consulta de Puebla es víctima de descalificaciones, campaña de desprestigio y ataques digitales”, México, ARTICLE 19, 27 de septiembre de 2019, <https://articulo19.org/portal-e-consulta-de-puebla-es-victima-de-descalificaciones-campana-de-desprestigio-y-ataques-digitales/>

Están impregnadas de insidia. Es claro su interés de intentar desestabilizar al pretender, en reiteradas ocasiones, descalificar toda acción de este gobierno que inicia, acciones que realizó de manera insistente desde el tiempo de la campaña en este 2019, con el objetivo, tal vez, de querer justificar su columna como un espacio con credibilidad e independencia. Sus columnas son maliciosas e incluso llenas de intriga, producto de las filtraciones mal intencionadas, que a todas luces se aprecian en las líneas de sus publicaciones. Se aprovecha de la libertad con la que usted cuenta ahora y que en años anteriores no se atrevió a señalar abiertamente.⁴⁹

Al día siguiente del envío de esta carta, desconocidos accedieron de manera no autorizada a la cuenta de Twitter y al servicio de alojamiento web de e-consulta. Durante este acceso, fue eliminado un video en donde se observaba al gobernador Barbosa ordenando el despido de trabajadores sindicalizados adscritos a la Coordinación de Comunicación Social y Agenda Digital. El 5 de septiembre, se dio otro acceso ilícito al portal del medio, del cual se eliminó otra nota que describía el contenido del video.

Esta agresión se efectuó a través de una herramienta de cifrado que permite ocultar en el anonimato la localización e imposibilita conocer quién y desde dónde se llevó a cabo la intromisión. Aunque no es posible determinar autorías, es claro que el interés era restringir el flujo de información relacionada con la declaración de Barbosa.

Por otro lado, los estados donde se documentaron menos agresiones fueron Querétaro (con una), Hidalgo, Aguascalientes, Zacatecas (tres en cada uno)⁵⁰ y Chihuahua (cuatro). En conjunto, estas entidades representan el 2.29% del total de casos del año y han mantenido un número bajo de agresiones de manera constante en los últimos cinco años.

A falta de un estudio más específico de la situación de la libertad de expresión en cada uno de ellos, es de señalar que en Querétaro, Aguascalientes e Hidalgo el conflicto armado entre grupos del crimen organizado tiene actualmente una menor intensidad que en otros estados y esto pudo haber influido en menores índices de violencia contra la prensa.

El caso de Zacatecas es diferente pues actualmente se considera una de las entidades más violentas de la República, por lo que el bajo número de agresiones contra la prensa podría deberse a otros factores, como la autocensura y un control editorial particularmente férreo de los medios. Esta situación se ha observado en entidades con mayor violencia, como Tamaulipas. También debe considerarse que existe un número de agresiones de las que ARTICLE 19 no tiene conocimiento debido al temor de denunciarlas, la falta de mecanismos gubernamentales efectivos para procesarlas o, peor aún, dada la normalización de los ataques en el contexto de la cobertura periodística. Este subregistro podría explicar por qué Chihuahua reporta pocas agresiones, a pesar de contar con un gobernador como Javier Corral, quien presiona a medios y periodistas que no son de su agrado.

⁴⁹ Tomado de carta privada de Verónica Vélez a Rodolfo Ruiz, 3 de septiembre de 2019.

⁵⁰ Desde luego, debe considerarse que puede haber un subregistro en estas cifras de ARTICLE 19. Existen periodistas que por temor a potenciales retaliaciones prefieren guardar silencio ante una agresión y optar por no actuar, en lugar de denunciarla ante el Estado o de poner su caso en conocimiento de organizaciones de la sociedad civil que puedan prestar algún tipo de asesoría.

Violencia contra la prensa en México durante 2019

AGRESIONES POR ESTADO DE LA REPÚBLICA



Extranjero: 2

TIPO DE AGRESIÓN	NÚMERO DE AGRESIONES
Allanamiento	17
Amenaza	144
Asesinato	10
Ataque a bienes materiales	40
Ataque a medios de comunicaciones digitales y sistemas informáticos	6
Ataque físico	62
Bloqueo, alteración o remoción de información	60
Desplazamiento forzado	12
Intervención o vigilancia ilegal de comunicaciones	15
Intimidación y hostigamiento	166
Privación de la libertad	28
Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes	3
Uso ilegítimo del poder público	46
TOTAL	609

NÚMERO DE AGRESIONES

TIPO DE AGRESOR

Crimen organizado	49
Funcionario público	265
Particular	131
Partido político	13
Se desconoce	151
TOTAL	609

TIPO DE VÍCTIMA

Hombre	372
Medio de comunicación	70
Mujer	167
TOTAL	609

TIPO DE COBERTURA

Corrupción y política	339
Derechos humanos	51
Protesta o movimientos sociales	62
Sector privado	17
Seguridad y justicia	133
Tierra y territorio	7
TOTAL	609

CARGO DEL PERIODISTA

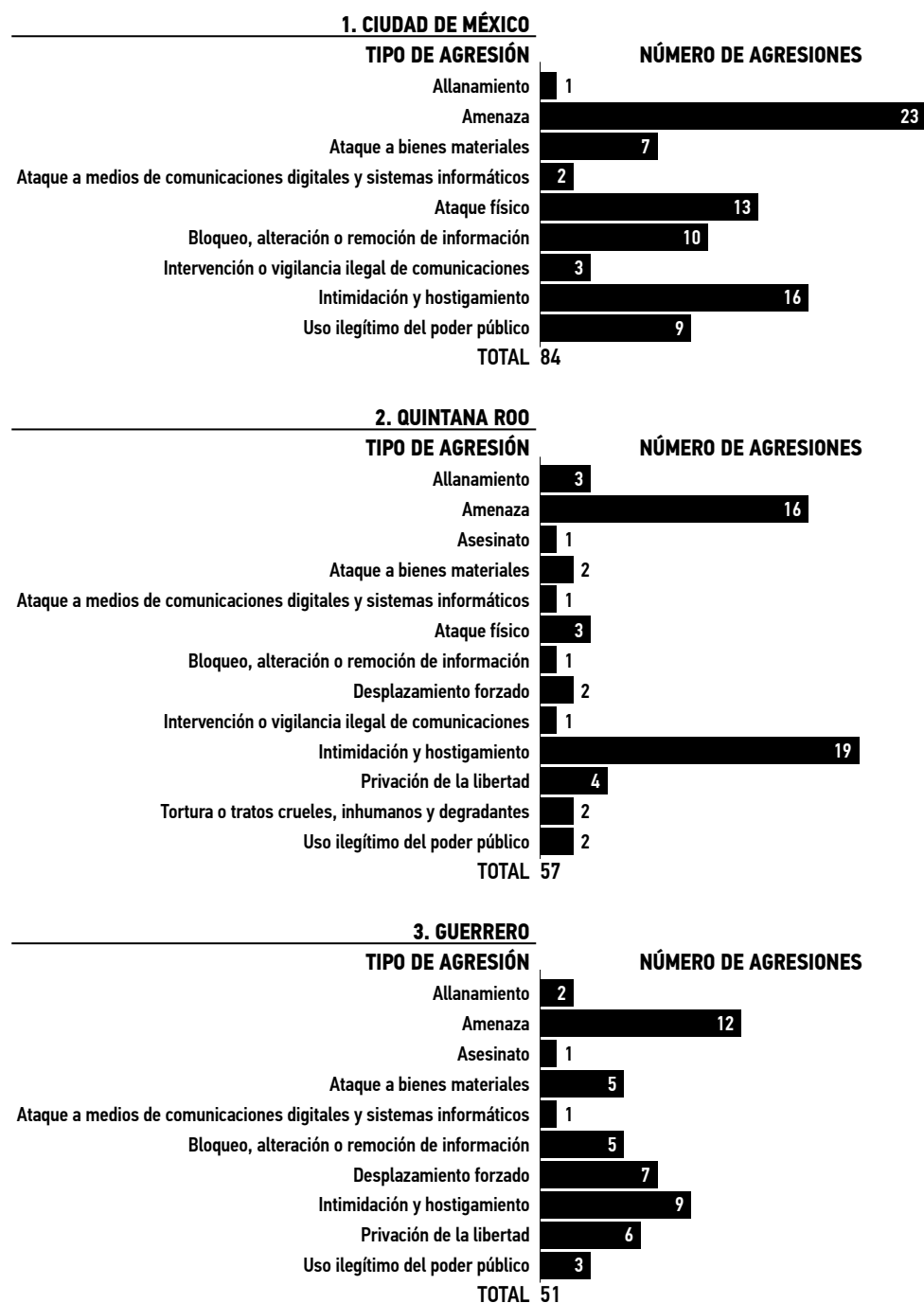
NÚMERO DE AGRESIONES

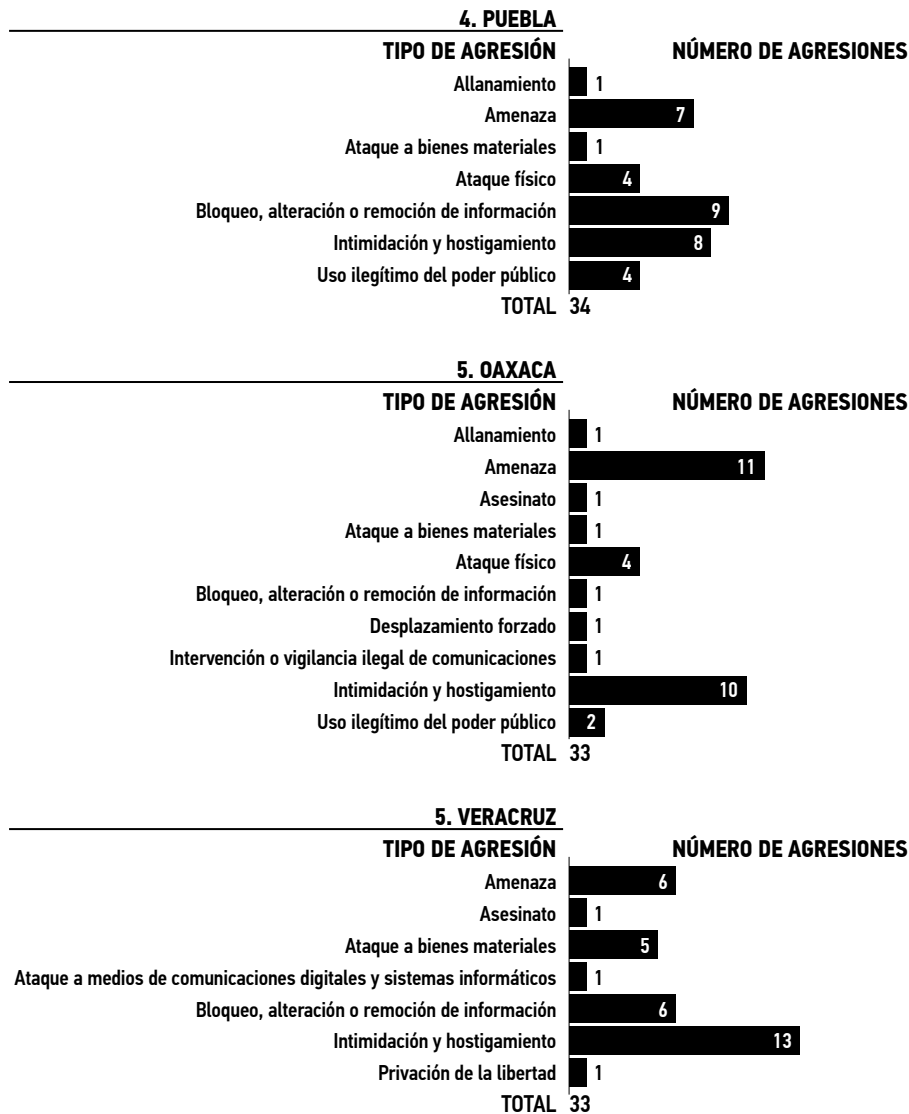
Bloguero/a	7
Camarógrafo/a	17
Columnista	5
Comunicador/a	1
Conductor/a de televisión	4
Corresponsal	23
Director/a editorial	10
Director/a general*	127
Documentalista	3
Editor/a	7
Empleado/a no editorial	16
Familiar	11
Fixer	3
Fotoperiodista	11
Freelancer o independiente	34
Jefe/a de información	3
Locutor/a	16
No aplica**	70
Reportero/a	241
TOTAL	609

*El número de directores/as generales aumentó pues ahora las y los periodistas apuestan por crear sus propios medios digitales.

**El número de agresiones corresponde a las dirigidas a medios de comunicación y no periodistas individuales.

Estados más violentos para la prensa en México durante 2019





Fuente: ARTICLE 19

La intencionalidad de la violencia

Las cifras de 2019 también muestran cómo ciertas fuentes informativas resultan más riesgosas que otras. Por ejemplo, en 55.6% de los casos documentados en el año, quienes hicieron la reportería estaban cubriendo asuntos de corrupción y política.

El 6 de mayo se registró una intrusión no autorizada a la página web de la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) derivando en un ataque de denegación de servicio (DoS) que dejó la página fuera de línea. Los agresores borraron todos los archivos alojados, lo que provocó la denegación del servicio, y en su lugar dejaron un archivo vinculado a una imagen nombrada “hahaha.png”.

Una vez que pudo ser restaurado el contenido original y normalizado el funcionamiento, de nuevo fue alterada la apariencia del sitio. En el *banner* de la página principal había una imagen distinta a la publicada por la organización en la que aparecían la exgobernadora de Puebla, Martha Erika Alonso, y su esposo y exsenador del mismo estado, Rafael Moreno Valle. También se observaba el helicóptero caído en el que ambos perdieron la vida en diciembre de 2018. Esta imagen se puso en lugar del texto de la investigación titulada “Empresas fantasma en la 4T: empresas del pasado, contratos del presente”.

Para quienes cubren la fuente de seguridad y justicia, el riesgo también es alto. De los 609 casos de agresión del año, en 133 las y los afectados estaban cubriendo la llamada “nota roja”, es decir, casi el 22%. El periodismo que cubre el crimen y la violencia de las calles sigue estando fundamentalmente en riesgo, principalmente en aquellas entidades donde la tasa de homicidios y la presencia de la delincuencia organizada son más altas, como Veracruz, Estado de México, Guerrero y Tamaulipas.

El día 26 de octubre, Lorenza Sigala, reportera del medio impreso, digital y radio *Expreso de Hermosillo*, recibió una llamada de un trabajador de la fiscalía (cuyo nombre no conocía), quien le pidió retirar un tuit, donde afirmaba: “no les conviene a ustedes y también dejan mal parada a la fiscalía”. En el tuit referido, la reportera solicitaba apoyo a la sociedad para la labor de búsqueda de personas desaparecidas. Lorenza dijo a ARTICLE 19 que funcionarios de la fiscalía la identifican con el colectivo de madres buscadoras, pues las apoya en tareas de comunicación y las acompaña a las búsquedas.

Asimismo, hubo un incremento en el número de agresiones contra quienes cubren la fuente de protesta y movimientos sociales. Esto obedece a la apropiación del espacio cívico como plataforma para la exigencia de otros derechos y a la apuesta del gobierno federal en pro del desarrollo de megaproyectos que generan resistencia social. Así, la cifra de agresiones en contextos de protesta o movimientos sociales creció de 26 a 62 en un año, es decir, pasó de representar 4.7% a poco más de 10%. Quienes cubrieron el sector privado también sufrieron más ataques. En 2018, ARTICLE 19 documentó 13 agresiones vinculadas a esta fuente, mientras que en 2019 la cifra subió a 17.

Al igual que en 2018, el mayor agresor contra la libertad de expresión durante 2019 fue el Estado. En 265 casos, el perpetrador fue un funcionario o funcionaria pública, lo que corresponde al 43.51% del total.

Los protagonistas de la violencia

Ahora bien, el número de agresiones perpetradas por particulares y de aquéllas en las que no se pudo determinar al atacante también crecieron. Esto da cuenta de la diversificación de quienes ejercen la censura en el contexto actual de polarización y las cifras apuntan al efecto multiplicador de los discursos oficiales, que incentivan ataques que potencialmente puede cometer cualquier persona en el escenario digital.

Es así que de 116 agresiones de las que no se pudo determinar el autor, en 2018, se pasó a 151,

en 2019. Después, se ubicó la violencia perpetrada por particulares, de 84 casos registrados en 2018 a 131, en 2019.

El 30 de noviembre, Irving Pineda, locutor de radio y periodista de TV Azteca, fue intimidado por un grupo de personas pro-Morena en la Ciudad de México. Todo sucedió cuando Pineda se encontraba a las afueras de la Secretaría de Gobernación hablando por teléfono y un grupo de gente comenzó a gritarle: “¡Es el pinche chayotero de TV Azteca!”, “¡que te cargue la chingada!”, luego, otro: “¿Ese es el que insulta a mi presidente?”. Según lo informado por el periodista, en segundos el grupo lo abordó e intimidó, forzando a funcionarios de la Secretaría de Gobernación a intervenir. Cabe señalar que un día antes había asistido a una conferencia matutina, en la que increpó al presidente con una pregunta sobre el fallido operativo para capturar al hijo de Joaquín “el Chapo” Guzmán.

Respecto al cuarto lugar, hubo un cambio entre 2018 y 2019. En medio de la coyuntura electoral, integrantes de partidos políticos cometieron 86 agresiones durante el primer año, mientras que el crimen organizado fue responsable de 28. Al año siguiente, las posiciones se invirtieron; así, al crimen organizado se le adjudicaron 49 agresiones, mientras que a los militantes de partidos políticos, 13.

La tipología de la violencia

De las 609 agresiones de 2019, las más recurrentes fueron intimidación y hostigamiento, con 166 casos, es decir, 27.25%. Por otra parte, se registraron 144 amenazas, equivalente a 23.64%. En tercer lugar se ubicaron los ataques físicos, con 62 incidentes, es decir, 10.18%. Los bloqueos, alteración o remoción de contenido ocuparon el cuarto lugar, correspondiente a 9.85%, con 60 ataques. Finalmente, en comparación con 2018, si bien todas las agresiones aumentaron, las del tipo “uso ilegítimo del poder público”⁵¹ pasaron de 22 a 46, duplicándose en sólo 12 meses.

De las citadas 609 agresiones, 88.51% se perpetraron en contra de periodistas, mientras que 11.49% fueron contra medios.

Como hemos mencionado, los ataques contra medios de comunicación aumentaron significativamente en 2019. El tipo más recurrente fue intimidaciones y hostigamientos, con 17 casos, que representan 24.29%, seguido del uso ilegítimo del poder público, con 14 agresiones, equivalentes al 20%. En tercer lugar se ubican las amenazas, con 11 episodios, al igual que las remociones de contenido digital, que equivalen a 15.71% cada una.

51 Uso ilegítimo del poder público se refiere a la ejecución de medidas estatales, como discursos estigmatizantes, condicionamiento de la publicidad oficial y acoso judicial, ya sea mediante demandas o denuncias, todas ellas con el objetivo de limitar la libertad de expresión.



Una unidad móvil de Televisa fue destruida en la Ciudad de México durante la protesta en el quinto aniversario de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de la escuela "Raúl Isidro Burgos". 26 de septiembre de 2019 (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Entre las intimidaciones y hostigamientos documentados en contra de medios, las campañas de desprestigio fueron la modalidad más recurrente, con diez casos. Así, las autoridades pusieron en entredicho la reputación, parcialidad y ética de un medio como respuesta a publicaciones periodísticas.

En conferencia de prensa realizada el 6 de diciembre, Amador Rodríguez Lozano, secretario general de Gobierno de Baja California, afirmó que "el semanario *Zeta* está enojado, primero, porque no se le compra publicidad y, dos, porque estamos investigando supuestamente a la pareja sentimental de Adela Navarro". En sus declaraciones, el funcionario calificó de mentiras las investigaciones del semanario que lo cuestionaban.

Los impactos diferenciados de la violencia

El ejercicio del derecho a la libertad de expresión ha sido crucial para contribuir a la igualdad de las mujeres. Históricamente, la expresión femenina 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 lo que particularmente les impactaba. En significativa medida, tanto la labor periodística como el espacio digital han revertido dicho modelo patriarcal, para que los intereses y la participación de las mujeres se haya vuelto exponencialmente visible y accesible gracias a la instrumentalización, en favor de un sentido apropiativo, de su derecho a la libertad de expresión.

El 27.42% —167 casos— de la totalidad de agresiones del año estuvo dirigido contra mujeres periodistas. El incremento fue de tres ataques con respecto al 2018. Los más recurrentes fueron actos y comunicaciones intimidatorias, registrándose 18 y 13, respectivamente. De cerca los siguen los ataques físicos y bloqueos informativos, con 12 agresiones documentadas de cada tipo.

Hoy en día, las mujeres sufren acoso, hostigamiento y amenazas sistemáticas si manifiestan su opinión o transgreden discursos machistas mediante la tecnología o las posibilidades de los entornos digitales. Las periodistas y las mujeres que desde un rol ciudadano comunican 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, estos ataques tienen un efecto negativo en su vida familiar, personal e íntima.

El 7 de febrero, Monserrat Ortiz, reportera de *adn40* fue agredida luego de publicar un reportaje que mostraba testimonios de mujeres víctimas de violencia doméstica. El reportaje incluía declaraciones y evidencias de agresiones que el perpetrador, identificado como “Carlos N” o “Carlos Rdguez”, había cometido, y consistían en llamadas, mensajes de texto amenazantes y ataques físicos en contra de por lo menos tres mujeres.

Después de la publicación, “Carlos Rdguez”, desde su cuenta personal de Facebook, amenazó a la periodista con agredirla sexualmente. El día siguiente de esto, Ortiz dijo a ARTICLE 19: “La verdad sí estoy muy asustada, no me siento bien, no me siento a salvo”.

El de Monserrat Ortiz ejemplifica uno de los 23 casos en los que el hecho de ser mujer determinó la forma de la agresión. En conjunto, se trató de tres amenazas, dos casos de acoso, un allanamiento de morada, un bloqueo informativo, siete campañas de desprestigio, una comunicación intimidatoria, una amenaza de muerte, una amenaza a la integridad, una detención arbitraria, un caso de difusión de información sin consentimiento, dos casos de difusión de información íntima y dos agresiones sexuales.

A pesar de las denuncias de las diversas violencias a las que se enfrentan las mujeres periodistas y comunicadoras, 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 ni los efectos en su derecho a buscar, recibir y difundir información.

Por ello, es de particular relevancia contar con datos 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, comprendiendo que, en gran medida, las agresiones responden a patrones y roles de género arraigados en modelos machistas que buscan perpetuar la concentración narrativa en discursos históricamente dominantes, y que proponga, por lo tanto, políticas públicas que disipen por completo la tendencia a culpar a las mujeres por las agresiones. De lo contrario, el efecto inhibitor reducirá regresivamente el espacio deliberativo para ellas y los costos democráticos se reducirán a beneficios para una minoría.

Agresiones contra mujeres periodistas en 2019

AGRESIONES POR ESTADO DE LA REPÚBLICA



La 4T puede corregir el rumbo (aún)

Al principio de este capítulo se señalaba el valioso tiempo que ha perdido López Obrador para mitigar la crisis de libertad de expresión del país. Ésta abarca episodios de violencia sin límites en todos los rincones de la República, se expande a través del ciberespacio y del espectro radioelétrico y se aloja en las mentes de funcionarios obtusos que apuntan con su voz a quienes informan y opinan, por el simple hecho de ser contrario a sus intereses.

El gobierno no puede tener dudas sobre la necesidad de actuar. Y menos puede tenerlas sobre la urgencia de hacerlo ya. Desde que López Obrador asumió su cargo, han asesinado a 11 periodistas, posiblemente por razones relacionadas con su oficio.

El gobierno dio un primer paso. El 25 de marzo, el subsecretario de Derechos Humanos de la

Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, reconoció públicamente que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas necesitaba reestructurarse. Éste “debe entrar en una nueva etapa de desarrollo con una participación más activa por parte del gremio periodístico y por parte de los defensores de derechos humanos”,⁵² dijo.

El 26 de agosto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) presentó un diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo.⁵³ Señala que es “insuficiente para dar respuesta a las necesidades reales de protección” del país y estima que esa insuficiencia se agudizará por las siguientes razones:⁵⁴

- La cantidad de 36 funcionarios que operan el Mecanismo se ha mantenido sin cambios desde 2014 a la fecha, lo que ha llevado a que la proporción de personas que corresponde atender a cada funcionario haya aumentado un 235% durante el mismo periodo.
- Existe una creciente demanda de solicitudes de incorporación al Mecanismo. Mientras que en 2018 se recibieron 132 solicitudes, en 2019 fueron 195.⁵⁵ En ese sentido, y sumadas a las de años anteriores, el Mecanismo ha incorporado a 1507 personas en total. Sin embargo, tomando en cuenta los casos que han concluido, para diciembre de 2019, el Mecanismo protegía a 1162 personas, de las cuales 384 son periodistas.⁵⁶
- El Mecanismo carece de suficiente personal especializado en comunicación pública, gestión de recursos humanos, tecnologías de la información y gestión de medidas políticas de protección.
- El Mecanismo no cuenta con un mensaje de priorización política que garantice su función coordinadora entre las acciones de la Federación y las entidades federativas.
- No hay participación activa de las autoridades que componen la Junta de Gobierno.
- No existen garantías para la implementación de los planes de protección. Un gran número de medidas no se llevan a cabo de manera adecuada o no se cumplen en absoluto.

52 Contreras Camero, Arturo, “Ineficiente el mecanismo de protección a periodistas, admite el gobierno”, *Piedepagina*, 25 de marzo de 2019, <https://piedepagina.mx/ineficiente-el-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-admite-el-gobierno/>

53 “Presenta ONU- DH diagnóstico sobre el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, México, Naciones Unidas, 26 de agosto de 2019, <http://www.onu.org.mx/presenta-onu-dh-diagnostico-sobre-el-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>

54 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, *Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo. Resumen ejecutivo*, México, Naciones Unidas, 2019, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190820-Diagnostico_Brief.pdf

55 Informe estadístico, Mecanismo de Protección de Personas Defensoras y Periodistas, diciembre de 2019. file:///home/user/Descargas/2019_12_Informe%20estadistico.pdf

56 *Idem*.

- La insuficiencia de recursos económicos y materiales para garantizar la operación adecuada del Mecanismo. Para el final de 2019 se preveía un gasto asociado de 325 millones de pesos, sin embargo, el presupuesto asignado fue de solo 207.6 millones de pesos.⁵⁷
- Las y los funcionarios del Mecanismo no cuentan con todas las herramientas ni las capacitaciones necesarias para realizar sus funciones con la eficacia requerida.

Este diagnóstico contiene, a su vez, la ruta para reestructurar el Mecanismo con recomendaciones dirigidas al Estado mexicano, las cuales incluyen reforzar los recursos humanos y económicos, la creación de una herramienta de monitoreo para la correcta implementación de cada plan de protección, un cambio de enfoque para la prevención de agresiones y el desarrollo de criterios de actuación en los casos de ataques por parte de servidores públicos, entre otras.⁵⁸

Pero ni siquiera teniendo la ruta ya trazada por la OACNUDH el gobierno toma la decisión de implementar estas recomendaciones de manera inequívoca y decidida, sin dilaciones ni esperas. ¿Por qué la protección de la vida de personas defensoras de los derechos humanos y periodistas no está en el primer orden de prioridad del ejecutivo federal? ¿Por qué prefiere estigmatizar a periodistas antes que cumplir con su obligación de proteger sus vidas?

Algo similar sucede con el sistema de procuración de justicia. La apuesta del cambio de PGR a FGR era dejar atrás un modelo anquilosado que revictimiza⁵⁹ a quienes sufren delitos y disminuir la impunidad mediante un modelo más ágil y respetuoso de los derechos humanos.⁶⁰

57 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, *Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo. Resumen ejecutivo*, México, Naciones Unidas, 2019, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190820-Diagnostico_Brief.pdf

58 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*

59 El 25 de febrero de 2019, ARTICLE 19 presentó un estudio que identifica las causas que facilitan y perpetúan la falta de sanciones en delitos contra periodistas. Entre las conclusiones están las siguientes: 1. Las fiscalías y procuradurías descalifican, de manera constante, la labor periodística como una causa de los delitos sufridos, afirmando que el crimen no sucedió a raíz de la cobertura de la o el periodista, con el propósito de crear una visión social alejada de los probables motivos de estos delitos. 2. Las autoridades estigmatizan a las y los periodistas que están en una situación de vulnerabilidad, la cual puede ir desde el hecho de ser mujer hasta el entorno laboral en el que se realizaba el trabajo, teniendo como consecuencia que las investigaciones no consideren la cobertura de las y los periodistas y se centren en diversas situaciones alejadas del ejercicio de la libre expresión, como problemas “pasionales” o conflictos laborales distintos al periodismo. 3. Las autoridades criminalizan a las víctimas antes de realizar las investigaciones sobre sus agresores. Véase ARTICLE 19, “ARTICLE 19 presenta el informe especial ‘Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas’”, México, ARTICLE 19, 25 de febrero de 2019, <https://articulo19.org/informeimpunidad/>

60 Demandas que interpuso un colectivo de organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de los derechos humanos, denominado #FiscaliaQueSirva, para acabar con la impunidad en México. Véase “Qué proponemos”, #Fiscalía que Sirva, <http://fiscaliaquesirva.mx/>; “México no puede esperar más”, #Reforma102, <https://reforma102.mx/>



14

De 1,614 casos de agresiones contra periodistas en trámite, desde su creación, la FEADLE sólo ha logrado 14 sentencias. De ahí que el 99.13% de los casos permanezca impune.

Fuente: FGR

Sin embargo, a un año de la transición, la autonomía de la FGR ha sido cuestionada debido a la cercanía del actual fiscal general, Alejandro Gertz Manero,⁶¹ con el ejecutivo federal.⁶² Tampoco se ha realizado la reforma al artículo 102 de la Constitución, que actualmente confiere un papel protagónico al presidente en el proceso de elección del fiscal.⁶³

La impunidad generalizada en el país se mantiene. Actualmente la FGR sólo consigue algún tipo de sentencia en el 7.6% de los casos.⁶⁴ Y aún más desalentador es el estado de las investigaciones de crímenes contra periodistas, en los que el índice de impunidad está por encima de 99%, de acuerdo con cifras de la FEADLE⁶⁵ que evidencian que, de 1614 casos en trámite desde su creación (en 2010), sólo se han logrado 14 sentencias.⁶⁶

61 Sobre esta transición, el informe de México Evalúa afirma que “el procedimiento no representó una garantía de contrapesos entre poderes públicos, no aseguró la selección objetiva y transparente de los candidatos y tampoco incluyó los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas mínimos necesarios para un proceso de designación pública de tal envergadura. Todo lo anterior, a pesar de que el contexto social favorecía enormemente su estricto apego a los estándares internacionales”. Véase México Evalúa, *De PGR a FGR: observatorio de la transición 2019*, México, México Evalúa, 2019, <https://www.mexicoevalua.org/pgr-a-fgr-observatorio-la-transicion-2019/>

62 “Morena nombra a Gertz Manero...”, *op. cit.*; “Alejandro Gertz, candidato de Morena...”, *op. cit.*; “Partidos de oposición critican...”, *op. cit.*

63 En relación a la necesidad de la reforma, véase Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO “La reforma al 102 es necesaria y posible”, México, IMCO, 26 de noviembre de 2018, <https://imco.org.mx/temas/la-reforma-al-102-necesaria-posible/>; sobre la negativa de la reforma en comento, véase “AMLO descarta reforma al artículo 102, con el que se crearía una fiscalía independiente”, *Animal Político*, 6 de julio de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/07/amlo-descarta-reforma-al-articulo-102-con-el-que-se-crearia-una-fiscalia-independiente/>

64 “La Fiscalía General en la era de Gertz Manero sólo resuelve 7.6 % de los casos: México Evalúa”, *Economía Hoy*, 31 de octubre de 2019, <https://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/10174252/11/19/La-Fiscalia-General-en-la-era-de-Gertz-Manero-solo-resuelve-76-de-los-casos-Mexico-Evalua.html>; Angel, Arturo, “Omisiones y opacidad marcaron el primer año de Gertz como fiscal general: informe”, *Animal Político*, 15 de enero, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/omisiones-opacidad-gertz-fgr-informe/>; Silva Cruz (coord.), *¿1 año de justicia y autonomía de la FRG? Balance ciudadano a un año de gestión del fiscal general de la República, Dr. Alejandro Gertz Manero*, México, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/FINAL_DIGITAL_A-UN-A%C3%91O-DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA.pdf

65 La FEADLE publica periódicamente informes de las actividades que realiza. El último es del mes de diciembre de 2019. Véase “Conoce a la Fiscalía Especial...”, *op. cit.*

66 *Ibid.*



Dos hombres leen una manta donde se exponen los abusos contra los periodistas Edwin y Bartolomé Canché en Seyé, Yucatán. 16 de julio de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Parte de la solución está en articular tres esfuerzos. En primer lugar, la reestructuración del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no puede esperar. Es urgente que el gobierno asigne los recursos económicos y humanos para implementar cuanto antes las recomendaciones de la OACNUDH.

En segundo lugar, el jefe del Estado debe contribuir de manera decidida al proceso de organizar la procuración de justicia. Esto significa garantizar —en un marco de autonomía y colaboración eficaces— las condiciones para que los cambios que requiere la FGR se realicen con celeridad y, sobre todo, que se impulse una reducción de los índices de impunidad en los crímenes contra la libertad de expresión, inaceptables para cualquier país democrático.

El tercer esfuerzo requiere del presidente entender que su discurso oficial contra los medios, si bien políticamente puede traerle réditos y aplausos, está impactando negativamente en la seguridad de periodistas en todo el país, haciéndolos más vulnerables en lugares y formas que él posiblemente no se imagine.

La visión de López Obrador del periodismo moldea un ambiente político sin incentivos para proteger la libertad de expresión. ¿Por qué tendría el Mecanismo que cuidar de “fifís” o “hipócritas”? ¿Por qué tendría la FGR que diseñar un plan para enfrentar el fenómeno de la violencia en contra de “chayoteros” y “conservadores”? La solución también pasa por reconocer el valor del periodismo en el sistema político mexicano.



1,162

**personas cuentan con medidas del Mecanismo de Protección
para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
De estas, 384 son periodistas.**

Fuente: Secretaría De Gobernación (SEGOB)

Son tres necesidades urgentes: reestructurar el Mecanismo, diseñar y ejecutar un plan para reducir la impunidad en crímenes contra periodistas y ajustar el discurso oficial para no acentuar la vulnerabilidad de los comunicadores. El de 2019 fue un año perdido por López Obrador para robustecer la garantía de los derechos a informar y a informarse de manera plena. El hecho de que él informe en las mañanas, día con día, bajo ciertas condiciones de mayor apertura a la crítica, puede ser una parte de esa garantía, pero de ninguna manera la agota. Hace falta asegurar la vida e integridad de quienes informan en todo el territorio nacional. El tiempo perdido no podrá recuperarse y el reloj corre en su contra.

Sin embargo, López Obrador aún está tiempo de corregir el rumbo. En los cinco años de gobierno que le quedan es posible impulsar una verdadera política de Estado para garantizar la libertad de expresión. Una política que articule los esfuerzos de distintas instituciones públicas para prevenir agresiones, proteger a periodistas, procurar justicia y reparar el daño causado a cientos de comunicadores que cada año son víctimas de censura.

CAPÍTULO 2

LAS TENDENCIAS EN 2019

ARTICLE 19



TENDENCIA 1



¿MÁS O MENOS ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE EN EL PASADO?

TENDENCIA 1

¿Más o menos acceso a la información pública que en el pasado?

Desde abril de 2019, Julián Antonio Chepe, periodista comunitario de *Diario Alternativo*,¹ comenzó a solicitar información al gobierno estatal y a algunos municipios para contar con el sustento necesario que le permitiera denunciar problemas que afectan a su comunidad.

En la región Costa Chica existen varios trabajadores, tanto municipales como estatales, que de un tiempo a la fecha se han vuelto millonarios con un puesto público, que simplemente no cuadran las posiciones que tienen con los ingresos que reciben. Todos saben que hay un robo por parte de la autoridad, pero cómo lo demostramos. Por eso incursionamos en la plataforma, para que nuestros textos tengan un peso de veracidad.²

A pesar de haber realizado 15 solicitudes de información pública, sólo una de ellas recibió respuesta con información a medias. Esto sucedió a pesar de que sus solicitudes buscaban acceder a información sobre obligaciones de transparencia básicas,³ como la nómina del municipio, muertes neonatales, tipos de contratos y datos sobre los hospitales a los que acuden los miembros de su comunidad. Incluso, en una ocasión, la institución a la que se le requirió la información señaló que no haría entrega de ella, pues la solicitud provenía de un medio de comunicación que le tenía “recelo” a la administración y que por ese motivo “[...] era procedente clasificar la información como confidencial a fin de salvaguardar la integridad del cabildo”.⁴

Los obstáculos que ha enfrentado Chepe para ejercer su derecho a la información no son el único problema, también ha recibido amenazas veladas o indirectas que comenzaron a partir de estas solicitudes de información: “Te dicen ‘te estás metiendo en donde no debes’ y créeme que son

1 Medio de comunicación comunitario de la región de la Costa Chica de Guerrero.

2 Entrevista de ARTICLE 19 a Julián Antonio Chepe, periodista de *Diario Alternativo*, 7 de febrero de 2020.

3 La información relacionada con el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permiten rendir cuentas del cumplimiento de una política pública es información pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Oficio del ayuntamiento en respuesta a la solicitud de información referente a su nómina, de abril de 2019. La respuesta del ayuntamiento es contraria a lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 15 y 16: “Toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación, por motivo alguno y el ejercicio del derecho de acceso a la información no estará condicionado a que el solicitante acredite interés alguno”.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

constantes”.⁵ Al final, Julián Chepe arriesga su vida al intentar ejercer el derecho humano a la información, cuya obstrucción termina por afectarlo no sólo a él sino a la población que recibe noticias a través de *Diario Alternativo*. “Lo que se pierde cuando se nos viola el derecho a la información no me afecta a mí, sino a los cientos de miles a los que podemos llegar a través de nuestro medio. Lo que se pierde, principalmente, es que la ciudadanía, la población conozca la realidad”.⁶

Casos como el de Chepe ocurren en todo el territorio nacional. Desafortunadamente, a 18 años de aprobada la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, las instituciones de los tres niveles de gobierno y otros sujetos obligados siguen sin reconocer que la información que generan es pública y que ellos solamente son depositarios.

Sin embargo, es importante destacar que desde la llegada de ARTICLE 19 a México, en 2008, la gran batalla por el acceso a la información y por eliminar la cultura patrimonialista se centró en las subregiones (estados y municipios) y la Federación tuvo un papel importante como referente.

⁵ Entrevista a Julián Chepe, *op. cit.*

⁶ *Idem.*

Así, mientras la Federación cumplía, por lo menos, con las obligaciones constitucionales y legales en materia de transparencia relacionadas con el ejercicio del gasto público y los indicadores de rendición de cuentas, los estados y municipios violaban constantemente estas disposiciones.⁷

No obstante, en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la Federación dejó de ser un referente en el cumplimiento de obligaciones en materia de acceso a la información. En vez de avanzar hacia un punto en el que todas las personas tuvieran la información solicitada, ha habido importantes retrocesos. Esto es muy relevante, pues ¿qué incentivo tienen los municipios y estados para hacer valer la Constitución y reconocer el derecho a la información si el presidente de la República no lo hace?

Los recursos de revisión en solicitudes de información

Del 1 de enero al 28 de noviembre de 2019, se realizaron 259 526 solicitudes de información a instituciones del ámbito federal. Esta cifra es congruente con el incremento registrado en los últimos años del gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, como se puede observar en la tabla “Estadísticas de acceso a la información relativas a instituciones federales”, el número de recursos de revisión —es decir, la “impugnación” que hace una persona cuando una solicitud de información no fue bien contestada o cuando se niega o limita su acceso— resulta ligeramente por encima de lo que observamos en el sexenio anterior. En 2018, se impugnaron 4.82% de las respuestas a las solicitudes y en 2019, 6.59%.

Estadísticas de acceso a la información relativas a instituciones federales, al 28 de noviembre de 2019⁸

Desempeño de instituciones federales relativo al acceso a la información

	2015	2016	2017	2018	2019*
Solicitudes de información recibidas	138 450	205 166	250 644	236 490	259 526
Respuestas a las solicitudes recibidas	122 866	181 849	229 863	220 346	236 756
Recursos de revisión	6 913	8 234	8 702	10 631	15 608
Porcentaje de respuestas que ameritaron recursos de revisión	5.63%	4.53%	3.79%	4.82%	6.59%

*Las cifras de 2019 corresponden al periodo del 1 de enero al 28 de noviembre.

Fuente: Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) del INAI (consulta del 13 de enero de 2020)

7 Por ejemplo, en 2011, a nivel federal, se podía conocer lo relacionado con el gasto en publicidad oficial de la Federación a través de solicitudes de información y de la cuenta pública, pero la mayoría de los estados de la República únicamente informaban sobre la asignación, más no el ejercicio. Véase “Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federativas”, <https://publicidadoficial.com.mx/pdf/DocPO.2011pdf.pdf> (consulta del 18 de febrero de 2020).

8 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, “Estadísticas”, México, INAI, <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> (consulta del 13 de enero de 2020).

Este incremento en los recursos de revisión no siempre está relacionado con la falta de respuesta satisfactoria, también se vincula con una ciudadanía más activa que ejerce su derecho al acceso a la información a través de este mecanismo. Es decir, si bien podría tener relación con autoridades que incumplen con su deber en la materia, también puede estar relacionado con el éxito de las políticas de acercamiento del INAI hacia la población. Esto puede explicarse de los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana,⁹ que reporta un incremento del 2% de las personas que solicitaron información, pasando de 8%, en 2018, a 10%, en 2019.

No obstante, aun cuando no hay cambios claros ni mejoras en términos estadísticos, sí surgieron nuevos mecanismos para obstaculizar el ejercicio del derecho a la información en 2019, distintos a lo observado en el sexenio anterior. A continuación mencionaremos algunos de ellos.

La inexistencia: una forma eficaz para negar la información

Desde 2003, tras la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cada gobierno ha desarrollado una serie de argumentos para mantener el control de la información. El actual gobierno ha reemplazado el argumento de la reserva o la confidencialidad de la información con el de la “inexistencia”.¹⁰ Así, en 2019, se incrementó el número de declaratorias de inexistencia de la información solicitada en 160% respecto al primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto y 285% respecto al de Felipe Calderón.¹¹

En el primer año de gobierno de Felipe Calderón hubo 3850 declaraciones de inexistencia de información; en el primero de Enrique Peña Nieto, se registraron 5659 y en 2019, primer año de la administración de Andrés Manuel López Obrador, llegaron a 14 801.¹³

Al respecto la periodista Nayeli Roldán explica:

Este gobierno es igual de opaco; siempre menciono que cada gobierno tiene su estrategia para negarte información. La respuesta favorita durante el sexenio de Calderón era “seguridad nacional”; con Peña, la respuesta recurrente era “no localizado”. Con Andrés Manuel, es “inexistente. Eso que tú pides no existe”. Entonces, tú les dices: cómo no va a existir, si el presidente lo está diciendo. Eso se vuelve un recurso de revisión en automático.¹³

9 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, “Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI, 2019 (estudio de opinión cuantitativo cara a cara en vivienda)”, http://inicio.inai.org.mx/Estudios/INAI_Par%C3%A1metro_2019_V8.pdf (consulta del 13 de febrero de 2020).

10 Cuando, en respuesta a una solicitud de información, la autoridad afirma que no cuenta con la información en sus archivos.

11 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, “Respuestas de inexistencia de la información solicitada por parte de sujetos obligados seleccionados para periodos específicos”, México, IFAI, 2019.

12 *Idem*.

13 Entrevista de ARTICLE 19 a Nayeli Roldán, periodista de *Animal Político*, 8 de febrero de 2020.



“Información inexistente”.

En el primer año de gobierno de AMLO, el número de declaratorias de inexistencia de información aumentó 160% respecto al primero de EPN.

Fuente: INAI

El medio *Animal Político*, al que pertenece Roldán, realizó en 2019 una serie de solicitudes de información sobre programas y estrategias nacionales anunciados en conferencias matutinas: la Estrategia Nacional de Lectura, la contratación de 80 000 trabajadores del sector salud, el Programa para el Alto Golfo y la Vaquita Marina, la aplicación del Plan DN-III para el abasto de gasolina.

En estos casos, la tendencia fue turnar la solicitud a otras dependencias que tampoco tenían la información y, al final, declarar la inexistencia. Se presumía que la información existía en estos casos porque el presidente la había mencionado en sus conferencias matutinas, sin embargo, la Unidad de Transparencia de la Oficina de Presidencia terminaba por contestar que la información no existía y que “no existe disposición jurídica que imponga el deber a este sujeto obligado de contar con los insumos o el soporte documental sobre los temas tratados en discursos y mensajes públicos del titular del Ejecutivo federal”.¹⁴

Este subterfugio jurídico pone en evidencia la maleabilidad del sistema de acceso a la información,¹⁵ que se convierte en un callejón sin salida cuando son tan pocas las personas que cuentan con las herramientas necesarias para interponer un recurso de revisión ante la declaratoria de inexistencia. Cabe señalar que se recurre a esta excusa a pesar de que la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la información que está relacionada con el cumplimiento de las facultades, competencias y atribuciones de una institución tendría que estar en sus archivos.¹⁶ Además, la misma ley establece en su artículo 206 que es motivo de sanción “declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”.

Falta de cumplimiento en las obligaciones de transparencia

Otro indicador que hace evidente la falta de cambio en el ejercicio del derecho a la información en lo que va del gobierno de López Obrador tiene que ver con el porcentaje de incumplimiento de las obligaciones de transparencia. Con esto nos referimos a la información que los sujetos obligados

14 Arteta, Itxaro, *et al.*, “El gobierno declara inexistentes planes y programas anunciados por AMLO”, *Animal Político*, 10 de abril de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/04/gobierno-informacion-programas-acciones/>

15 Cejudo, Guillermo, “El problema de las ‘inexistencias’ en el acceso a la información”, *Animal Político*, 26 de abril de 2019, <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/el-problema-de-las-inexistencias-en-el-acceso-a-la-informacion/>

16 De acuerdo con el artículo 19 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se presume que la información relativa a las facultades, competencias y funciones de los sujetos obligados debe existir y encontrarse en sus archivos o registros.



Alfonso Durazo, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana; José Rafael Ojeda, secretario de Marina; Homero Mendoza Ruiz, general de División Diplomado de Estado Mayor, y el general Luis Rodríguez Bucio, comandante de la Guardia Nacional, durante la conferencia de prensa matutina del 6 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública deben poner a disposición de los particulares en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).¹⁷

En este caso, destaca un incremento de 200% en las denuncias por incumplimiento de las obligaciones: de 255, en 2018, se pasó a 656, en 2019. La mayor cantidad de denuncias están dirigidas contra Morena, con 81, seguido de la Secretaría de Salud, con 22, y la Cámara de Diputados, con 18.¹⁸

Las obligaciones de transparencia son información que las autoridades publican proactivamente en la PNT. La falta de cumplimiento de estas obligaciones demuestra la ausencia de compromiso con los valores institucionales de transparencia y apertura. Un verdadero cambio de enfoque implicaría la adopción de políticas de transparencia proactiva y el cumplimiento de estas obligaciones. En la tendencia 2 de este informe, analizaremos los efectos de la ausencia de estos mecanismos proactivos en las poblaciones en situación de exclusión y vulnerabilidad.

¹⁷ Las obligaciones de transparencia corresponden a aquéllas contenidas en los artículos 60 a 88 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus similares en las entidades federativas.

¹⁸ Información obtenida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, que comprende del 1 de enero al 11 de septiembre de 2019.

La centralización de la fuente de información

Un cambio importante de los últimos años del sexenio de Enrique Peña Nieto se refiere a las instituciones a las que están dirigidos los recursos de revisión. Históricamente, las instituciones ante las que se han interpuesto más de estos recursos son las de salud y educación (IMSS, ISSSTE y SEP). Sin embargo, en 2019 hubo un incremento histórico de los recursos de revisión interpuestos ante la Presidencia de la República. En concreto, 2019 es el año en el que se han interpuesto más recursos de revisión dirigidos a la Oficina de la Presidencia de la República desde 2003, con un total de 515, equivalente a un incremento de 817% respecto a 2018.

Instituciones con más recursos de revisión interpuestos de 2015 a 2019

INSTITUCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019*	TOTAL
Fiscalía General de la República (FGR)**	247	251	174	248	414	1334
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	942	942	1073	1098	1273	5328
Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	290	315	262	296	533	1696
Lotería Nacional	1	5	9	49	758	822
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	155	226	263	301	442	1387
Presidencia de la República	104	101	87	63	515	870
Secretaría de Educación Pública (SEP)	396	399	419	414	506	2134
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	154	168	154	210	375	1061

*Las cifras de 2019 corresponden al periodo del 1 de enero al 28 de noviembre.

** Antes Procuraduría General de la República (PGR).

Fuente: Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPO) del INAI (consulta del 13 de enero de 2020).

Al respecto, el comisionado del INAI, Joel Salas, señala que la nueva estrategia de comunicación social centrada en conferencias matutinas ha contribuido al incremento de solicitudes y recursos:

Se ha generado un aumento sustantivo en las solicitudes y los recursos de revisión. Esto se debe al nuevo estilo personal de comunicar del presidente, en el cual diversos actores, dentro de los cuales destacan periodistas, organizaciones de la sociedad civil y academia, utilizan el derecho de acceso a la información para confrontar los dichos del presidente en las mañaneras con los hechos de la gestión administrativa. La correlación es positiva. El presidente dice cosas en las mañaneras y luego se detonan solicitudes de información. Contrastar los dichos con los hechos.¹⁹

La mayoría de los anuncios de políticas públicas o toma de decisiones se anuncian en las conferencias matutinas, de ahí que haya un incremento en las solicitudes de información dirigidas a la Oficina de la Presidencia de la República. En este sentido, la periodista Nayeli Roldán describe este mecanismo y cómo se busca contrastar lo que se dice en las conferencias con solicitudes de información:

19 Entrevista de ARTICLE 19 al comisionado del INAI, Joel Salas, 14 de enero de 2020.



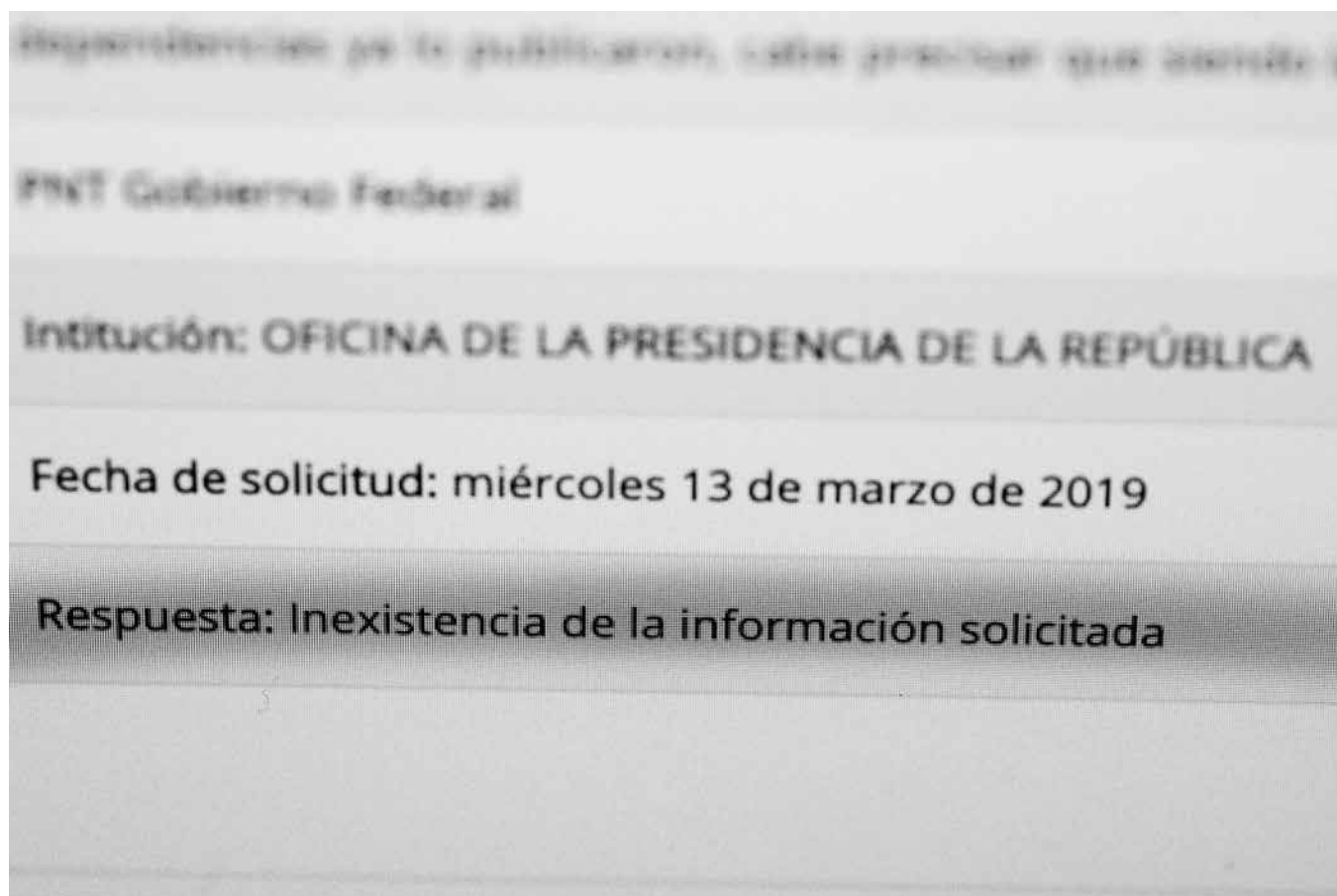
Instalaciones de la Fiscalía General de la República en la Ciudad de México. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Partimos de la misma base con la que se hace periodismo siempre: comprobar los dichos de los políticos o de las autoridades. La labor del periodista va a ser verificar. El acceso a la información es una herramienta indispensable para eso porque toda decisión tiene que estar documentada. En este caso, Andrés Manuel introdujo un elemento que no estaba: que él da todos los anuncios. Se entiende que si da los anuncios debe tener la información. Si dice que hay cien nuevas universidades es porque un reporte pasó por sus manos. Nos encontramos que no es así. Cuando le preguntaba a Presidencia, ellos no tenían información y pasaban la solicitud a otras dependencias. Aunque me contaban que no tenían ese informe, el presidente seguía diciendo datos en sus conferencias.²⁰

Una tendencia similar en el incremento de recursos de revisión se puede observar con Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), la Segob y la Sedena (véase tabla “Instituciones con más recursos de revisión interpuestos”). Esto puede explicarse de la misma manera, ya que los miembros del gabinete que en más ocasiones han acompañado al presidente en las conferencias matutinas son el secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval (43 veces); el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo (41 veces); el secretario de Marina, José Rafael Ojeda (39 veces), y la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero (37 veces).²¹

20 Entrevista de ARTICLE 19 con la periodista Nayeli Roldán, de *Animal Político*, 8 de febrero de 2020.

21 *Idem*. Con información de SPIN Taller de Comunicación Política.



Es así como se interrelaciona la concentración del mensaje en la voz del presidente con la necesidad de los periodistas y la ciudadanía de verificar lo dicho a partir de solicitudes de información pública. Sin embargo, estas solicitudes reciben como respuesta declaratorias de inexistencia de la información que, posteriormente, derivan en un recurso de revisión. El resultado es que la concentración de los mensajes en la voz del presidente no se está traduciendo en información de calidad ni tampoco en el fortalecimiento del ejercicio del derecho a la información.

Ejemplo de respuesta de "inexistencia de información". Folio No. 0210000068219 en la Plataforma Nacional de Transparencia al ser solicitados el Código de Ética de la Oficina de la Presidencia de la República y el Código de Conducta de la Oficina de la Presidencia de la República (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

En resumen, a un año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se puede afirmar que se mantienen prácticas arraigadas de opacidad que se traducen en diversos mecanismos que hacen que la información sea poco accesible para la sociedad. Estas prácticas incluyen la falta de atención cabal a las diversas solicitudes de información, el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, la indiferencia a las resoluciones del organismo garante y la centralización de la información en una sola fuente.

El nuevo gobierno debe apartarse de la cultura patrimonialista de la información para convertir la transparencia y la apertura en verdaderos valores institucionales y una nueva forma de gobernar. Aparentemente, los ejercicios matutinos de acercamiento con el presidente podrían significar formas efectivas para llevar información a las personas. Sin embargo, hasta este momento, no se puede afirmar que lo que se comunica a través de estas conferencias sea realmente información y no propaganda, posicionamiento de agenda, control de información o, incluso, desinformación.

¿Hay más transparencia en la transición de Procuraduría a Fiscalía?

Vale la pena detenernos un momento en el caso de la FGR, ya que se trata de una institución que, aun cuando ha sufrido un proceso de “transformación” hacia una mayor autonomía y, se esperaría, hacia una mayor transparencia, mantuvo durante 2019 la misma actuación que la otrora PGR. En su momento, ésta se negó a cumplir las resoluciones del INAI en casos relacionados con graves violaciones de derechos humanos, como lo fue en el caso de las ejecuciones arbitrarias perpetradas en la comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya,²² o de hechos graves de corrupción, como en el caso Odebrecht.

Actualmente, la FGR mantiene su negativa a brindar información sobre este caso y otros similares, a pesar de la insistencia del INAI para que la proporcione.²³ Al respecto, el informe *De PGR a FGR: observatorio de la transición 2019*, de la organización de la sociedad civil México Evalúa, determinó que el avance de la transición es “limitado” y que una de las principales preocupaciones es la falta de transparencia:

Se publica la información relacionada con las obligaciones de transparencia y con la atención DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, PERO NO SE PERCIBE VOLUNTAD INSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE máxima publicidad. Tampoco se observa la publicación proactiva de información sustantiva respecto a la gestión y el avance de la transición institucional o, por ejemplo, de los mecanismos que permitan a las víctimas o a sus representantes acceder de manera expedita a sus carpetas de investigación.²⁴

En su *Informe Anual de Actividades 2019*,²⁵ el fiscal general de la República manifestó que, en coordinación con el INEGI, “se está llevando a cabo un proyecto para garantizar la autonomía, calidad, consistencia y homogeneidad de la información estadística, enfatizando en la alineación de los aspectos conceptuales que reflejen de manera asertiva la operación de la institución y sus resultados en la procuración de justicia”. Además, se habla de la toma de medidas para generar información estadística de las funciones de la FGR, sin especificar cuáles serían. Durante 2019, la adopción de estas medidas no se ha reflejado en mayor información disponible para la sociedad. Como ejemplo, es importante mencionar que a la

22 Para mayor información relativa al caso, véase “A 5 años de la masacre de Tlatlaya, ningún responsable rinde cuentas ante la justicia: Centro Prodh”, *Aristegui Noticias*, 30 de junio de 2019, <https://aristeginoticias.com/3006/mexico/a-5-anos-de-la-masacre-de-tlatlaya-ningun-responsable-rinde-cuentas-ante-la-justicia-centro-prodh/>; “Saber para no repetir”, *Memoria y Verdad* (sitio de internet), www.memoriayverdad.mx

23 “Insiste INAI a FGR por caso Odebrecht”, *El Mundo*, 28 de enero 2019, <https://www.diarioelmundo.com.mx/index.php/2019/01/28/insiste-inai-fgr-por-caso-odebrecht/>

24 México Evalúa, *De PGR a FGR: observatorio de la transición 2019*, México, México Evalúa, 2019, <https://www.mexicoevalua.org/pgr-a-fgr-observatorio-la-transicion-2019/>, op. cit. (consulta del 12 de diciembre de 2019).

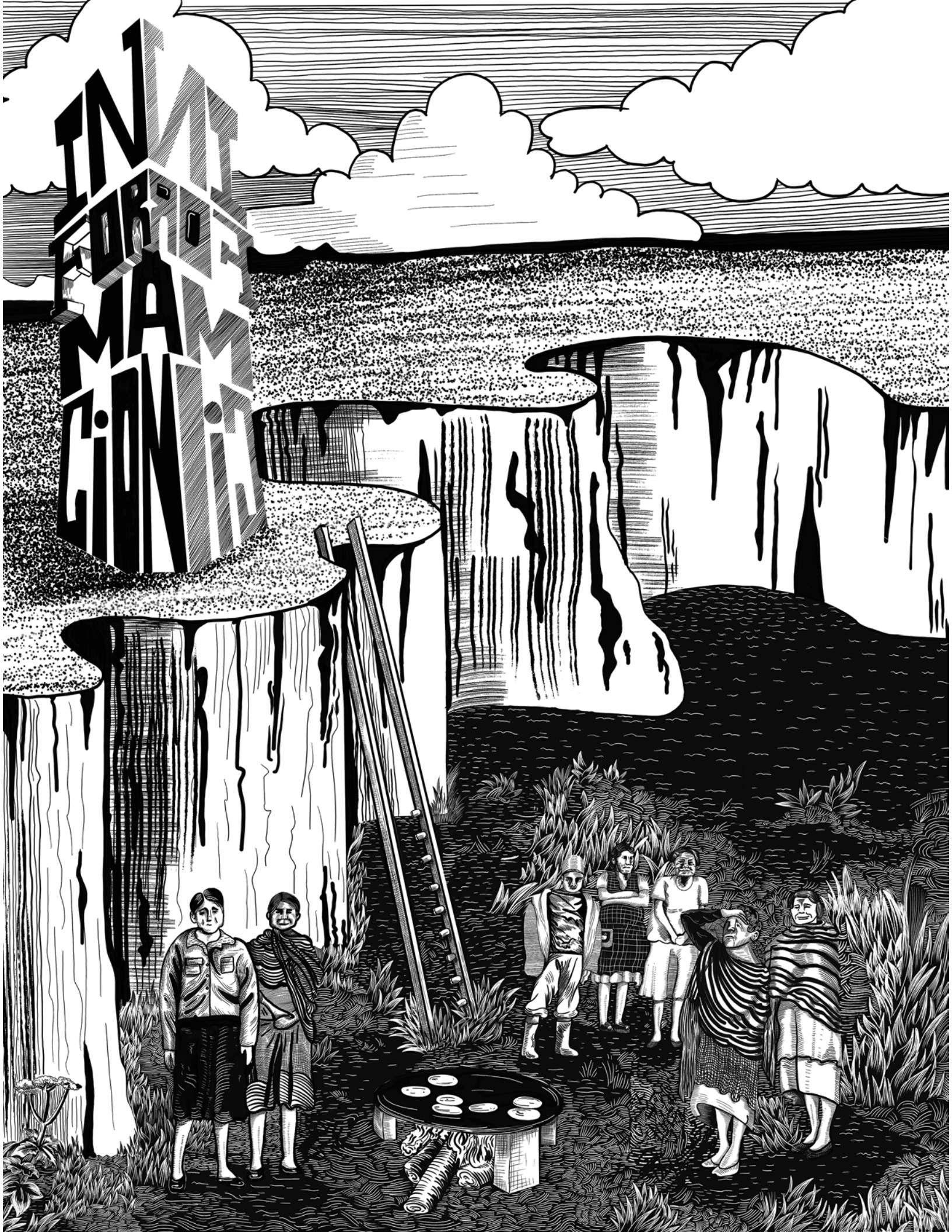
25 Fiscalía General de la República, FGR, “Informe anual de actividades del fiscal general de la República 2019”, México, FGR, 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/533814/Informe_Anual_de_Actividades_2019.pdf (consulta del 18 de febrero de 2020).

fecha no se han publicado ni generado versiones públicas de los registros que ordena la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, de 2017, la cual establece que es atribución de la FGR generar el Registro Nacional de Fosas y el Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas.²⁶

Así, se ha identificado una tendencia a la falta de reconocimiento del derecho a la información y el incumplimiento de las resoluciones que emite el INAI. La FGR, como institución autónoma, debe adoptar los valores de la transparencia y la apertura en su quehacer institucional, y consolidarse como modelo a seguir para el resto de las fiscalías a nivel estatal.

Esto es fundamental en el contexto de crisis de violencia y de violaciones a los derechos humanos por la que atraviesa México, dado que la FGR es la institución encargada de hacer efectivo el acceso a la justicia. A partir del derecho a la información es posible tener un mejor seguimiento del actuar de estas instituciones, lo cual se traduce en su fortalecimiento.

26 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, artículos 111 y 133.



TENDENCIA 2



EN LAS POLÍTICAS
DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN,
¿DE VERDAD VAN
“PRIMERO LOS
POBRES”?

TENDENCIA 2

En las políticas de acceso a la información, ¿de verdad van “primero los pobres”?

Una de las frases con las que se ha identificado a Andrés Manuel López Obrador desde hace 12 años en su camino a la presidencia es: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Luego de ser elegido presidente de la República —y tras recibir el bastón de mando indígena ante miles de asistentes en el Zócalo de la Ciudad de México— reiteró en su discurso esta misma frase, comprometiéndose, además, a “darles atención especial a los pueblos indígenas de México”.¹

Esto significaría que, a partir del 1 de diciembre de 2018, las políticas impulsadas, así como la forma de gobernar, pusieran el foco en quienes han sido históricamente excluidos y discriminados.

En materia del derecho de acceso a la información, las comunidades más alejadas y vulnerables han sido víctimas de diversas formas de exclusión, ya sea por su lengua, pobreza, género, porque están alejados de la tecnología, porque no conocen los tecnicismos de la administración pública o, simplemente, porque las instituciones no cumplen con su deber de garantizarlo.

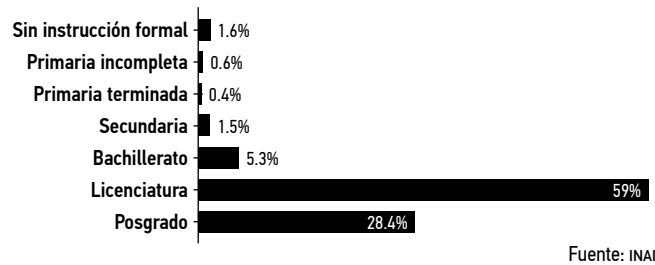
En 2019, los obstáculos al acceso a la información no fueron distintos a los de administraciones anteriores; las herramientas, políticas y estrategias de difusión o acceso a la información pública continúan reproduciendo prácticas discriminatorias contra las poblaciones históricamente vulneradas, entre ellas las poblaciones indígenas, cuyo contexto es de pobreza en 71% de los casos.²

1 “Una vergüenza que pueblos originales vivan en opresión y racismo: López Obrador”, *Excélsior*, 1 de diciembre de 2018, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/una-verguenza-que-pueblos-originales-vivan-en-opresion-y-racismo-lopez-obrador/1282058>

2 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/default.aspx>

Hasta hoy, esto no se ha revertido; quienes acceden a la información son las personas con mayores niveles educativos y que viven en el entorno urbano. De los solicitantes de información pública, 59% tienen licenciatura y 28.4% cuenta con posgrado. Además, la mayoría de las solicitudes se concentran en la Ciudad de México (35%), el Estado de México (6.5%) y Jalisco (2.9%).³

Nivel máximo educativo de solicitantes de información pública en 2019



Esto nos habla, en principio, de la necesidad de “saber” para poder ser sujeto del derecho de acceso a la información. Es decir, aquellos que solicitan información al gobierno, en principio, deben saber cómo preguntar; después, a quién preguntar, y, posteriormente, qué hacer con la información.

Desafortunadamente, las instituciones garantes del acceso a la información todavía carecen de una visión que reconozca en principio la importancia de promover el derecho de acceso a la información para acercarlo a las comunidades más vulnerables y, por otro lado, para impulsar mecanismos alternativos que brinden información en aquellas comunidades donde no llega la tecnología informática.

Lo anterior está vinculado con el segundo obstáculo, la brecha digital, pues solamente el 47.7% de la población rural tiene acceso a Internet, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019.⁴

Al respecto, es importante hacer notar que, desde la creación del sistema de acceso a la información en 2003, la publicación de información por parte del Estado se ha centrado en el ámbito digital: las obligaciones de transparencia se colocan en portales en línea y el sistema de solicitudes de información depende en gran medida del uso de Internet.⁵

3 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, *Informe de labores 2018*, México, INAI, 2018, <http://inicio.inai.org.mx/Informes%202018/Informedelabores2018.pdf> (consultado el 15 de enero de 2020).

4 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 2019”, comunicado de prensa 103/20, 17 de febrero de 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf, (Consulta: 10 de marzo de 2020).

5 De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las instituciones están obligadas a responder solicitudes de información que sean recibidas físicamente en unidades de transparencia, así como oralmente y en lenguas indígenas. Sin embargo, son pocas las instituciones que cuentan con las capacidades para solventar este tipo de solicitudes.



Brecha digital

Solamente el **47.7% de la población rural** tiene acceso a internet, lo cual no asegura plenamente el derecho de acceso a la información. Desde 2003, la publicación de información sobre las actividades de las instituciones del Estado ha sido, en su mayoría, en línea.

Fuente: INEGI

No obstante, la brecha se hace más profunda por cuestiones de género y edad. En un estudio de campo realizado por ARTICLE 19 y Punto Lab en la región de Palenque, Chiapas, se identificó que “existe una clara brecha en cuanto al acceso al celular e Internet entre las mujeres mayores y el resto de la población de las comunidades. Además del problema de no contar con un dispositivo, gran parte de la comunicación de estas mujeres continúa siendo en su lengua natal (ya sea ch’ol o tzeltal) y en la mayoría de los casos, no hablan, leen ni escriben español”.⁶

A partir de este estudio y del trabajo de campo realizado por ARTICLE 19 en comunidades indígenas de los estados de Chiapas, Yucatán y Oaxaca, se ha podido documentar que existe poca información sobre los programas sociales.⁷ Además, la información disponible se encuentra únicamente en plataformas digitales y en español. En los pocos casos en que se halla en alguna lengua indígena,⁸ solamente está disponible por escrito, sin tomar en cuenta que parte importante de las personas beneficiarias de estos programas no hablan español o no saben leer.

El obstáculo que supone la brecha digital adquiere especial relevancia porque evidencia una desigualdad estructural que coloca en clara desventaja a un amplio sector de la población respecto a los recursos que tiene a su alcance tanto para acceder a información relevante para su vida cotidiana como para enviar mensajes que permitan compartir y proyectar sus preocupaciones con una comunidad más amplia.

En este sentido, el potencial impacto social que pueden tener las tecnologías de la información se ve disminuido a causa de la brecha digital que imposibilita o dificulta la exigencia más amplia de derechos y que, además, afecta sobre todo a las comunidades que viven en un contexto de desigualdad, pobreza y exclusión.

Finalmente, otro obstáculo reside en el cumplimiento de la ley, en la responsabilidad de las instituciones y sujetos obligados a garantizar el acceso a la información.

⁶ “Transparencia proactiva. Mujeres en comunidades de Chiapas y el acceso a la información”, informe inédito, octubre de 2018.

⁷ Información recuperada de informes de campo e investigación documental realizada en el marco del proyecto Transparencia Proactiva en comunidades rurales e indígenas, 2019.

⁸ Fue posible identificar algunos carteles de difusión en tzeltal, en comunidades del municipio de Salto de Agua, Chiapas, en el verano de 2019.



Comunidad de Seyé, Yucatán (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Como se mencionó en la tendencia “¿Más o menos información pública que en el pasado?” de este informe, la información que constitucional y legalmente tendría que publicarse en los portales de internet de algunas de las autoridades y sujetos obligados durante todo el primer semestre de 2019 no era accesible.

Por ejemplo, ARTICLE 19, realizó una serie de solicitudes y búsquedas de información sobre los programas sociales del actual gobierno⁹ durante la primera mitad de 2019 a fin de acercar información útil a las comunidades en las que trabajamos¹⁰ y el proceso se caracterizó por la falta de respuesta, las declaraciones de inexistencia de la información y su ausencia en los portales de las instituciones responsables de implementarlos.

Por otra parte, hay que señalar que existe una resistencia latente de los sujetos obligados y las autoridades locales (municipales y estatales) a dar acceso a la información y, en determinados casos, incluso se llega a criminalizar o cuestionar la búsqueda de ésta.

⁹ Acerca del programa Sembrando Vida, el programa de Becas Benito Juárez, el programa Jóvenes Construyendo Futuro y sobre becas para adultos mayores.

¹⁰ Actualmente, ARTICLE 19 trabaja en, Chiapas, en las comunidades de Adolfo Ruiz Cortines, Plan de Ayala y Arroyo Encanto; además, se iniciaron labores en Palenque, con las radios comunitarias Tzeltal Bachajón Comunicación, y en Yucatán, en Tahdziú, Tzucacab, Tixmehuac y Seyé.



Además, a través de las entrevistas que se realizaron a participantes del proyecto Transparencia Proactiva, se pudo constatar que el manejo discrecional que hizo el gobierno de la información sobre aspectos que son relevantes para la vida de las comunidades es otra forma en la que se expresa el abuso de poder y de violencia institucional que se ejerce de manera deliberada a cargo de las y los funcionarios públicos.

Mujeres indígenas mayas conversan en la comunidad de Seyé, Yucatán (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Un ejemplo de lo anterior lo documentamos en las comunidades de Peto, Tixmehuac, Thadziú, Tzucacab, Chacsinkin, Cantamayec y Tekax, en Yucatán —donde implementamos el proyecto de Transparencia Proactiva—, a raíz de que la instalación de granjas porcícolas afectara la salud de las personas, ya que el olor de las heces fecales causa mareos e, incluso, diarrea, entre los pobladores. Por ello, se requirió información sobre las empresas dueñas de dichas granjas y los permisos y condiciones para que operen. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Sustentable del estado requirió a la solicitante que enviara la georreferencia de la granja a fin de otorgar la información.

+Más aún, los sujetos obligados suelen ofrecer respuestas a las solicitudes de información¹¹ sin cumplir con los criterios de calidad, oportunidad, accesibilidad y veracidad.¹² En la Evaluación Nacional de Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información 2018 (ENOGDAI 2018), la primera área de oportunidad observada fue la relativa a la accesibilidad de la información, que se ve mermada cuando las respuestas se proporcionan en un lenguaje altamente especializado o en formatos cerrados como, por ejemplo, bases de datos transformadas en imágenes en PDF. Desafortunadamente, la forma de actuación de las autoridades, a un año de gobierno, no ha cambiado.¹³

Transparencia proactiva: aplicación a medias

Los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen las obligaciones y lineamientos que deben regir la transparencia proactiva. Sobre todo, destaca la importancia de identificar las necesidades y hábitos de consulta de poblaciones en situación de vulnerabilidad y, además, buscar que la política contribuya a cerrar las asimetrías.¹⁴

No obstante, las políticas de transparencia proactiva que hasta ahora hay¹⁵ se basan en la recurrencia de las solicitudes de información, es decir, qué tipo de información se debe publicar proactivamente por las instituciones en su página de internet, lo cual se determina a partir de las principales tendencias identificadas en las solicitudes. El problema con este esquema es que, si

11 Con el proyecto de Transparencia Proactiva de ARTICLE 19 se da acompañamiento a solicitudes de acceso a la información pública de interés para comunidades indígenas de los estados de Yucatán, Chiapas y Oaxaca.

12 *Accesibilidad*: conjunto de medidas para asegurar que las personas en condiciones de vulnerabilidad puedan ejercer en forma independiente el derecho al acceso a la información, en igualdad de condiciones que las demás, sin que sea obstáculo para ello el entorno físico, la información, las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información, tanto en zonas urbanas como rurales; *calidad*: que la información sea comprensible, en formatos y soportes adecuados y que dé evidencia y fundamento a las políticas públicas; *oportunidad*: que las personas puedan ejercer el derecho al acceso a la información sin que se presenten retrasos; *apertura*: la mejora de la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de estos. Véase “Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se emiten los Criterios para que los Sujetos Obligados Garanticen Condiciones de Accesibilidad que Permitan el Ejercicio de los Derechos Humanos de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a Grupos Vulnerables”, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103314/criterios.pdf>

13 Gutiérrez Muñoz, Erick, “Organismos Garantes del Derecho a la Información: de la lógica administrativa a un enfoque de derechos”, *Animal Político*, 22 de diciembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/organismos-garantes-del-derecho-a-la-informacion-de-la-logica-administrativa-a-un-enfoque-de-derechos/>

14 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 58, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015.

15 En la ENOGDAI 2018 se identificó que solamente la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (COTAI) y el INAI contaban con una política de transparencia proactiva. Véase “ENOGDAI”, www.enogdai.org (consulta del 16 de febrero de 2020).

Artículos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establecen las obligaciones y lineamientos sobre transparencia proactiva

Los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen las obligaciones y lineamientos que deben regir la transparencia proactiva:

Artículo 56	Los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.
Artículo 57	La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida.
Artículo 58	El Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga a la información. La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

una persona no conoce el sistema de acceso a la información y no pregunta por esa vía, entonces no forma parte de la estadística que se utiliza para integrar la nueva información que se publica no por alguna solicitud, sino por iniciativa de las propias instituciones. Además, si las poblaciones en situación de vulnerabilidad no tienen acceso a internet¹⁶ y, mucho menos, a la plataforma del Sistema Nacional de Transparencia para hacer una solicitud de información, entonces sus intereses no pueden ser tomados en cuenta para una política de transparencia proactiva.

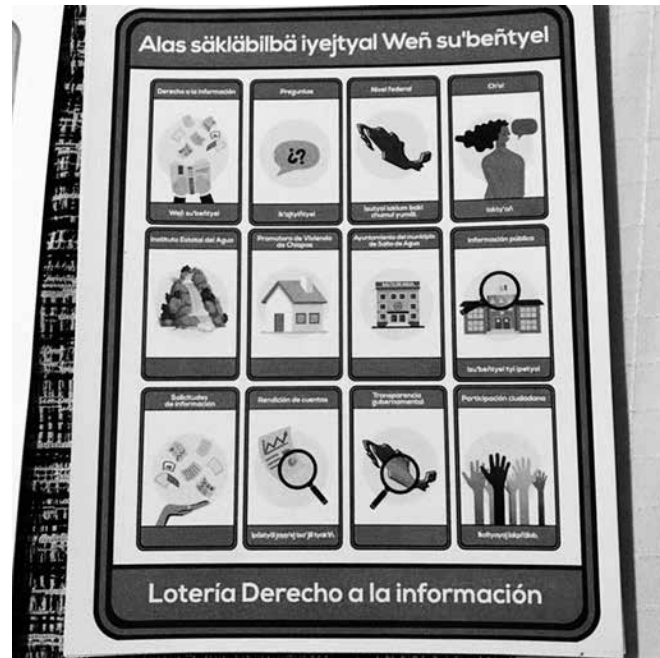
De esta manera, los esquemas de transparencia proactiva se restringen a un universo de necesidades de información identificadas con un sector de la ciudadanía que está familiarizado con las herramientas y plataformas de acceso; requerimientos que a la postre se expresan a través de los canales institucionales. Así, se descartan otras necesidades de información que tienen grandes posibilidades de impactar en la vida de las personas, pero que permanecen sin identificarse, en particular de las comunidades más pobres y excluidas.

Esto es así por varias razones: se asume la publicidad o el conocimiento de la información como una obviedad, se desconoce el derecho a la información, no se conocen los mecanismos para ejercerlo o no se cuenta con la información en el idioma o lengua de quienes la necesitan. Además, dichos insumos muchas veces son presentados en un lenguaje especializado que no es de fácil entendimiento para la mayoría de la población. Es así como la proactividad de la institución garante, en realidad, sigue siendo dependiente de la iniciativa ciudadana, es decir, sigue siendo, en cierta medida, reactiva.¹⁷

¹⁶ INEGI, *op. cit.*

¹⁷ ARTICLE 19 y Casa de la Mujer Ixim Antsetic, *Transparencia proactiva*, México, ARTICLE 19, 2017, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/07/TRANSPARENCIA-PROACTIVA.pdf>

Juego de lotería de la información en lengua indígena chol / español. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)



Luego entonces, el problema estriba, en principio, en la forma a través de la cual las autoridades y sujetos obligados identifican la necesidad de información y, después, en la forma en la que deciden ponerla a disposición de la gente.

A través de un estudio de campo en las comunidades antes mencionadas, por ejemplo, pudimos constatar que la información pública de mayor interés para las mujeres de comunidades del municipio de Salto de Agua, Chiapas es: 1) programas sociales, 2) becas de transporte y alimentación, y 3) temas relacionados con la salud. No obstante, para obtenerla, las mujeres tienen que 1) entrar a la página de internet de la Secretaría de Bienestar o a la Plataforma Nacional de Transparencia, 2) pedir apoyo para identificar la información y leerla, y 3) ir a los módulos de información que, en ocasiones, están en las cabeceras municipales y no siempre cerca de la comunidad.

Las mujeres, sin embargo, expresan que para ellas la forma ideal de allegarse información es mediante 1) la radio comunitaria, 2) los talleres a los que tienen acceso vía organizaciones de la sociedad civil y 3) las juntas ejidales.¹⁸

No todo está perdido, pues también hay buenas prácticas. En la ENOGDAI 2018 se documentó que entre las acciones de promoción se encuentran: la impresión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sistema *braille* en Oaxaca, Puebla y Sinaloa; la emisión de formatos en lenguas indígenas para presentar solicitudes de información e interponer recursos de revisión, en Veracruz, así como la operación continua de un consejo que agrupa a 35 instituciones educativas de Coahuila, con el objetivo de incluir contenidos en materia de transparencia en sus planes y programas de estudio.¹⁹

En diciembre de 2019, el INAI y la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitieron la *Guía de trans-*

¹⁸ Estudio inédito de ARTICLE 19 y Punto Lab, *op. cit.*

¹⁹ Gutiérrez Muñoz, E., *op. cit.*

parencia proactiva. Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad,²⁰ que pretende ser una pauta para la formulación de políticas de transparencia proactiva por los organismos garantes del derecho a la información que, a su vez, guíen a los sujetos obligados en los estados.

La transparencia proactiva, en su sentido más amplio, implica poner a disposición de un grupo concreto de la población información sobre un tema específico que sea de su interés (educación, salud, transporte, seguridad, servicios, trámites, u otro) con la finalidad de generar conocimiento para un fin concreto; y [...] la oferta de información de una institución debe ser definida a partir de las propias necesidades y hábitos de consulta y consumo de información de las personas destinatarias a las que busca dirigirse.²¹

Joel Salas, comisionado del INAI, afirma lo siguiente respecto al camino que falta recorrer:

En materia de políticas de transparencia proactiva no hemos identificado cambios relevantes. Sí publicamos una guía de la mano de la SFP. El tema es ver si la van a implementar al menos las dependencias y entidades que han dado giros radicales en sus programas sociales o políticas prioritarias. Por ejemplo, con el Insabi [Instituto de Salud para el Bienestar] una política de transparencia proactiva sería de mucha utilidad para darle certeza y certidumbre a los pacientes que acuden a los institutos donde están saliendo cuotas de recuperación.²²

Debido a las brechas digital, lingüística, cultural y de género, entre otras barreras estructurales a las que se enfrenta la población en todo México,²³ se vuelve fundamental la implementación de políticas que permitan que, en particular, las poblaciones en situación de vulnerabilidad puedan ejercer el derecho a la información. Mientras el ejercicio de este derecho se siga centrando en el ámbito digital y la mayoría de las estrategias se basen en internet, la exclusión de estas poblaciones continuará.

En este sentido, si bien se percibe un cambio de narrativa en la actual administración federal, que le da prioridad a las poblaciones vulnerables, las prácticas para el acceso a la información siguen siendo discriminatorias, al igual que en los gobiernos pasados. El reto, entonces, es que la información pertinente, accesible y de calidad se encuentre a disposición de las personas y grupos históricamente desaventajados para un ejercicio pleno de sus derechos humanos y estar así en verdadera posibilidad de construir una democracia incluyente.

20 Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, INAI, et al., *Guía de transparencia proactiva. Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad*, México, INAI, 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522552/Gu_a_TransparenciaProactiva2019.pdf (consulta del 15 de enero de 2019). A ello se agrega la publicación, en 2016, de los "Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva" y el Banco de Prácticas para la Apertura Institucional.

21 Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, INAI et al., *op. cit.*

22 Entrevista de ARTICLE 19 a Joel Salas, comisionado del INAI, 14 de enero de 2020.

23 Thiri6n, Jordy Micheli, y Valle Zárate, José Eduardo, "La brecha digital y la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en las economías regionales de México", *Realidad, Datos y Espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 9, núm.2, pp. 38-53.



TENDENCIA 3



¿LAS INSTITUCIONES AL SERVICIO DEL PODER O COMO CONTRAPRESO CIUDADANO?

TENDENCIA 3

¿Las instituciones al servicio del poder o como contrapeso ciudadano?

En un evento conmemorativo de la masacre de Tlatelolco, el 2 de octubre de 2018, todavía como presidente electo, a Andrés Manuel López Obrador se le solicitó que reactivara la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP). Ante ello, afirmó lo siguiente: “No se trata de estar nada más creando aparatos burocráticos, gastando el dinero del pueblo en mantener a burócratas de altos vuelos, a la burocracia dorada; ya eso se va a terminar. Ahí tienen ustedes ejemplos, como el Instituto de la Transparencia: ganan como 250 000 pesos mensuales los consejeros [*sic*] y ¿qué han hecho desde que se fundó ese instituto? ¿Han evitado la corrupción en México? ¡Nada! ¡Al contrario!”.¹

Expresiones similares tuvieron lugar a lo largo de la primera mitad de 2019, en las que el INAI fue acusado de contar con un presupuesto excesivo, tachado de “burocracia dorada” y su utilidad institucional fue seriamente cuestionada,² al grado de que el propio instituto tuvo que reivindicar públicamente, en voz de su comisionado presidente, su rol como contrapeso político: “No puede haber consolidación democrática si no hay mecanismos de contrapesos y que limiten ejercicios de poder de todos los órganos públicos, del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial. No es una misión cómoda”.³

Ataques similares se han extendido hacia otros organismos autónomos. En su conferencia matutina del 12 de febrero de 2019, tan sólo a dos meses de iniciado el nuevo gobierno, el presidente López Obrador afirmó: “Se crearon diversos organismos supuestamente autónomos, independientes [...], otro gobierno para operar el saqueo, para facilitar el robo, para entregar contratos, permisos a empresas particulares. Y en todos esos organismos, la mayoría de los consejeros

1 Imelda García, “AMLO se lanza contra el INAI: son burocracia dorada”, *Reporte Índigo*, 2 de octubre de 2018, <https://www.reporteindigo.com/reporte/amlo-se-lanza-contrainai-burocracia-dorada/> (consulta del 9 de febrero de 2020).

2 *Idem*.

3 “INAI le contesta a AMLO: Organismos autónomos limitan poder y transparentan vida pública”, *Vanguardia*, 18 de febrero de 2019, <https://vanguardia.com.mx/articulo/inai-le-contesta-amlo-organismos-autonomos-limitan-poder-y-transparentan-vida-publica> (consulta del 16 de febrero de 2020).



Jóvenes participan en las manifestaciones a cinco años de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero. Ciudad de México, 26 de septiembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

representaban a los grupos de intereses creados”.⁴ López Obrador ha lanzado sus dardos en contra de los organismos autónomos y otros entes reguladores y los ha calificado de corruptos y de favorecer los intereses de “una minoría” y hasta de ser parte de un gobierno paralelo.⁵

Respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el marco de la recomendación emitida por este organismo respecto a la desaparición del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, advirtió, primero: “Es lamentable la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos [...] ahora resulta que quieren acusarnos en instancias internacionales; que lo hagan, tengo la conciencia tranquila, no soy cómplice de corruptos, no voy a ser corresponsable de un hecho que no deseamos nadie; si ellos son irresponsables, nosotros no”.

Después, en noviembre de 2019, en ocasión de la designación de la nueva *ombudsperson*, dijo: “No quiero verme estricto, pero es más lo que ha ocultado, lo que ha tapado, que lo que ha hecho para defender los derechos humanos. Han guardado un silencio cómplice durante mucho tiempo, tan es así que vivimos periodos —ofrezco disculpas, porque tengo que mencionar a Calderón—, cuando la guerra [en los que] los índices de letalidad [*sic*] eran de los más altos del mundo y la Comisión no se daba por enterada”.⁶

4 Rocío Méndez, “Había mucha ‘simulación’ detrás de organismos autónomos: AMLO”, *MVS Noticias*, 12 de febrero de 2019, <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/habia-mucha-simulacion-detras-de-organismos-autonomos-amlo/> (consulta del 13 de enero de 2020).

5 Bianca Carretto, “AMLO centra sus ‘dardos’ en los organismos autónomos”, *Expansión Política*, 15 de febrero de 2019, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/02/15/amlo-centra-sus-dardos-en-los-organismos-autonomos> (consulta del 13 de enero de 2019).

6 Alberto Morales, y Alejandra Canchola, “Prefiero que una víctima encabece la CNDH: AMLO”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/prefiero-que-una-victima-encabece-la-cndh-amlo>

Es cierto, instituciones que fueron creadas para garantizar los derechos humanos, como el INAI y la CNDH, se convirtieron desde su creación en meros órganos administrativos que lejos de garantizar esos derechos y servir como puente entre el gobierno y los ciudadanos, les dieron la espalda a éstos. Estos organismos dejaron mucho que desear a la ciudadanía.

Ambas instituciones, sin embargo, son la representación de logros ciudadanos en la búsqueda de cambios reales y contrapesos al poder. Sin embargo, en una *democracia elitista*, a la que se hizo referencia en la introducción del presente informe, estas instituciones pusieron la técnica al servicio del poder y no la utilizaron como una herramienta para el ejercicio de los derechos de las personas.

Un ejemplo de esto lo podemos ver en el caso de la apertura de los archivos históricos del fondo de la Dirección Federal de Seguridad, que se encuentran en el Archivo General de la Nación (AGN) y cuya disponibilidad y acceso ha estado en disputa desde 2015. En junio de 2019, entraba en vigor la Ley General de Archivos, que disponía en su artículo décimo quinto transitorio que todos los archivos que se encontraban ya en el AGN serían de acceso público irrestricto. No obstante, tanto el INAI como el mismo AGN discutieron la apertura de documentos que, además de contener información histórica, pueden dar cuenta de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos.⁷

En el mismo sentido, en diciembre de 2018, la CNDH emitió una recomendación (15VG/2018) sobre el caso Ayotzinapa, en la cual minimizó los casos de tortura y, de acuerdo con un comunicado de las organizaciones civiles que siguen el caso, “encubrió esta práctica”.⁸

Sin embargo, el papel de instituciones como el INAI es fundamental para la vida democrática del país. En ese sentido, Alejandra Ríos, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), comenta: “Al INAI lo están atacando más de lo que se merece; sí creo que probablemente hay una ventana de oportunidad para reestructurar la institución y hacerla más eficiente [...], pero creo es una institución que deberíamos defender y proteger. Si uno evalúa la situación del acceso a la información, desde 2003 al día de hoy, a pesar de las deficiencias que aún arrastramos, nos hemos transformado”.⁹

ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, a través del Observatorio de Designaciones Públicas, han señalado en numerosas ocasiones que parte de la debilidad institucional de los organismos de derechos humanos reside en sus procesos de designación, pues históricamente

7 “Para posibilitar la consulta íntegra de los documentos de la DGIPS y DFS, solicita el AGN al INAI su declaratoria de interés público, Archivo General de la Nación, blog, 16 de enero de 2020, <https://www.gob.mx/agn/articulos/para-posibilitar-la-consulta-integra-de-los-documentos-de-la-dgips-y-dfs-solicita-el-agn-al-inai-su-declaratoria-de-interes-publico>

8 “Ayotzinapa: video demuestra uso impune de la tortura en la investigación”, Centro Prodh, 23 de junio de 2019, <https://centroprodh.org.mx/2019/06/23/ayotzinapa-video-demuestra-uso-impune-de-la-tortura-en-la-investigacion/>

9 Ariadna Ortega, “López Obrador promete transparencia, pero todavía queda a deber”, *Expansión Política*, 13 de marzo de 2019, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/03/13/lopez-obrador-promete-transparencia-pero-todavia-queda-a-deber> (consulta del 9 de febrero de 2020).

las instituciones han quedado en manos de personas que fungen como escudos oficiales y blindan el ejercicio abusivo de poder, más allá de cumplir en sentido amplio con el espíritu de la ley. Es decir, finalmente, las y los titulares que encabezan estas instituciones son designados por ser “cuates” y, por lo tanto, brindan complicidad y no control o contrapeso frente a otros poderes.

Esto no quiere decir que la eficiencia institucional dependa directamente de las/los titulares, pero sí el fortalecimiento de las instituciones para convertirlas en verdaderos contrapesos del poder. Es decir, es necesario impulsar mecanismos que les permitan cumplir con sus facultades, competencias y atribuciones de ley.

No obstante, en 2019, la política de “cuotas y cuates” que habíamos visto en los últimos sexenios no cambió. Al contrario, lo poco que habíamos logrado respecto a la apertura de los procesos de designación sufrió severas regresiones.

En este contexto, durante 2019, el Observatorio de Designaciones Públicas dio seguimiento a 63 nombramientos dentro de instituciones clave para garantizar los derechos humanos, de los que sobresalen tres lugares en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un lugar en el pleno del INAI, la presidencia de la CNDH, la titularidad de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y otros tantos de órganos con funciones de control y regulación.¹⁰

A partir de este trabajo, se identificó como constante la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre los criterios que justificaron la selección final de los perfiles a cargo del Senado.

También se observó la búsqueda del control del proceso por el partido en el poder (Morena) y una intervención pronunciada de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) que relegó a un papel secundario el trabajo de las comisiones involucradas en estos procesos. De esta manera, las designaciones en instituciones clave para los balances y contrapesos en la vida democrática del país se caracterizaron por ser procesos apresurados, con deliberaciones opacas de las razones para privilegiar o seleccionar un perfil sobre otro y sin mecanismos efectivos de participación. De acuerdo con Itzel Checa, coordinadora del Observatorio de Designaciones Públicas:

En términos generales se siguen reproduciendo las prácticas que prevalecían en el pasado, se sigue privilegiando mucho la cercanía, la lealtad, la afinidad partidista. Hay ahora, en algunas designaciones, una militancia partidista expresa. En términos del proceso, no se toman en serio estándares de transparencia; la última parte de la decisión es cerrada y totalmente opaca, no fundan ni motivan las decisiones. Ya en términos de la decisión final, los perfiles no son idóneos, son cercanos [a Morena]. Cuando hay cuestionamientos, no se consideran.¹¹

10 Fiscalía General de la República (FGR), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México (Banxico), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), órganos jurisdiccionales locales en materia electoral y Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

11 Entrevista de ARTICLE 19 a Itzel Checa, coordinadora del Observatorio de Designaciones Públicas, 15 de enero de 2020.



Por ejemplo, de los tres procesos de designación de ministro/ministras de la SCJN, destaca que las ternas incluían a personas no solamente cercanas al Ejecutivo, sino que incluso tenían militancia en Morena o habían sido postuladas a un cargo de elección. Tal es el caso de Loretta Ortiz, quien el día de su primera entrevista (17 de diciembre de 2018) ante la Comisión de Justicia del Senado hizo pública su renuncia a su militancia, según dijo, “como muestra de compromiso sincero con la imparcialidad e independencia que requiere la aspiración de ocupar la altísima responsabilidad de ser ministra [y] disipar cualquier duda sobre la idoneidad de [su] candidatura”.¹² Otro ejemplo es el de Celia Maya, quien fue candidata a gobernadora de Querétaro en dos ocasiones, en 2003, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en 2015 por Morena.

Foro “El caso de la masacre de los 72 migrantes y el acceso a la justicia”. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 27 de agosto de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

El proceso de designación de la presidenta de la CNDH ilustra también esta proclividad por perfiles con una militancia partidista expresa, pues “en 2018 fue candidata a diputada federal por Morena, y fungió como secretaria de Derechos Humanos del Comité Ejecutivo Nacional del mismo partido, al cual no había renunciado hasta el día de su elección”,¹³ con el agravante de que ocurrió en medio de un buen número de cuestionamientos sobre la legalidad del proceso y los incumplimientos de las propias bases de la convocatoria aprobada por el pleno del Senado.

El análisis de las designaciones realizadas en esta nueva administración permite observar que se mantiene la misma política de cooptación de espacios de autonomía institucional de sexenios anteriores y que, a pesar de la oportunidad histórica del momento, no se ha observado un verdadero compromiso para robustecer pesos y contrapesos (*checks and balances*), que son clave en la vida democrática de un país.

12 “Renuncia Loretta Ortiz a Morena por aspiración a cargo de ministra de la Corte”, *El Universal*, 17 de diciembre de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/renuncia-loretta-ortiz-morena-por-aspiracion-cargo-de-ministra-de-la-corte> (consulta del 19 de febrero de 2020).

13 “¿Quién es Rosario Piedra Ibarra, la próxima presidenta de la CNDH?”, *Aristegui Noticias*, 11 de noviembre de 2019, <https://aristeginoticias.com/1111/lomasdestacado/quien-es-rosario-piedra-ibarra-la-proxima-presidenta-de-la-cndh/> (consulta del 19 de febrero de 2020).



TENDENCIA 4



CONFERENCIAS MATUTINAS: ¿UNA NUEVA FORMA DE PROPAGANDA?

TENDENCIA 4

Conferencias matutinas: ¿una nueva forma de propaganda?

En *Ante el silencio: ni borrón ni cuenta nueva*, nuestro informe anual de 2018,¹ hicimos referencia a la cultura del engaño y la maquinación como el factor “comodín” para controlar la información, generar prestigio, justificar o engañar. En ese momento, hablamos de la asignación de la publicidad oficial como el instrumento de los gobiernos mexicanos para cumplir con este cometido. Incluso, señalamos que esta forma de gobernar se había extendido ya a los nuevos espacios de expresión en la era digital a través de cibertropas que buscaban moldear la opinión pública.

Como se establece a lo largo de este informe (2019), el arsenal puede renovarse, pero el objetivo es el mismo: ganar el debate público y construir una nueva hegemonía político-cultural.

Así, en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la comunicación política y social del gobierno federal ha sufrido una transformación importante. El modelo tradicional de vocerías y anuncios acompañados de intensas campañas propagandísticas bajo la careta de comunicación social, así como el gasto desmesurado que ejerció el gobierno de Enrique Peña Nieto en materia de publicidad oficial han sido, hasta cierto punto, reemplazados por un modelo más económico, pero tanto o más eficaz: las conferencias matutinas.

Respecto de ellas, dijo el presidente:

Si nouviésemos esta posibilidad, estas mañaneras, nos tendrían arrinconados, como era antes, era una especie de chantaje: “No me das dinero, aguántate”. Es que hasta hace seis años no teníamos ninguna posibilidad de defendernos, nos rodeaban en un cerco informativo y una golpiza mediática, guerra sucia, y no teníamos posibilidad de replicar, de argumentar y dar a conocer nuestros puntos de vista; entonces, ahora hay más democracia.²

1 ARTICLE 19, *Ante el silencio: ni borrón ni cuenta nueva. Informe anual 2018*, México, ARTICLE 19, 2019, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf (consulta del 17 de febrero de 2020).

2 “Conferencia matutina de AMLO, 10 de febrero 2020” (video), *Televisa News*, 10 de febrero de 2020, <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/video-conferencia-mananera-amlo-10-febrero-2020/> (consulta del 17 de febrero de 2020).

¿Qué pasó con la publicidad oficial?

La transformación del modelo de comunicación del presidente, centrado en las conferencias matutinas, no quiere decir que la publicidad oficial haya desaparecido ni que ahora las conferencias sean la única forma de comunicación social del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Como se señaló en el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia”, si bien el dinero público destinado a publicidad oficial ha disminuido de manera considerable en comparación con la administración pasada, aún sigue asignándose de manera arbitraria y discrecional.

Se gaste mucho o se gaste poco, lo cierto es que si no existen criterios claros para la asignación del gasto en comunicación social, éste seguirá siendo un mecanismo de censura indirecta. Cuando el gasto es excesivo se utiliza como mecanismo de prebenda; cuando es poco, también tiene un efecto de control, dada la dependencia económica de los medios de la venta de espacios para publicidad oficial.³

Recién llegado el gobierno, Jesús Ramírez Cuevas, vocero de la Presidencia, se comprometió a fijar reglas claras de asignación de publicidad oficial.⁴ En abril de 2019, se publicaron los Lineamientos para la Política de Comunicación Social,⁵ que incorporaron recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil, tales como la prohibición explícita de utilizar la publicidad oficial como herramienta para “presionar, castigar, premiar, privilegiar, o coaccionar a los comunicadores o a los medios de comunicación” o que “[l]os medios utilizados en cada campaña deben tener relación con el nivel de penetración en la población objetivo”.⁶

Sin embargo, hasta ahora, la incorporación de estas prácticas a la ejecución del gasto ha quedado en el tintero y sigue vigente la Ley General de Comunicación Social publicada en abril de 2018, que da pauta al uso discrecional, opaco y arbitrario de la publicidad oficial en los tres niveles de gobierno. Aún está pendiente que la SCJN determine la inconstitucionalidad de esta ley, dado que deben discutirse una serie de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH, Movimiento Ciudadano y un grupo de senadoras y senadores.⁷

- 3 Para profundizar en el análisis de los mecanismos de control de los medios, véase ARTICLE 19 y Fundar, *Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial*, México, 2015, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf> (consulta del 16 de febrero de 2020).
- 4 Barragán, Daniela, “Jesús Ramírez dice que no habrá ya medios favorecidos con publicidad oficial; gastará 4711 millones”, *Sin Embargo*, 17 de abril de 2019, <https://www.sinembargo.mx/17-04-2019/3567599> (consulta del 16 de febrero de 2020).
- 5 Rodríguez, Alberto, “Presenta Presidencia lineamientos para contratación de publicidad oficial”, *SDP Noticias*, 17 de abril de 2019, <https://www.sdpnoticias.com/nacional/contratacion-lineamientos-presidencia-publicidad-presenta.html> (consulta del 16 de febrero de 2020).
- 6 Acuerdo por el que se establece la Política de Comunicación Social del Gobierno Federal, Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558048&fecha=17/04/2019, (consulta del 16 de febrero de 2020).
- 7 “Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, https://www.CNDH.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_55.pdf (consulta del 16 de febrero de 2020).

Con la abrogación de la Ley General de Comunicación Social y la generación de una nueva ley que establezca criterios claros de asignación del gasto y evite su uso como mecanismo de censura indirecta, será posible que la publicidad oficial ofrezca información de carácter institucional con fines informativos, educativos o de orientación social, de acuerdo con lo que establece el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Así, la publicidad oficial se consolidaría como una herramienta que contribuya a que la información de relevancia se acerque a la población, fortaleciendo el ejercicio del derecho a la información.

El impacto de las conferencias matutinas

En enero de 2019, el exministro José Ramón Cossío Díaz identificó⁸ la relevancia de los efectos de la concentración de los mensajes políticos a través del mecanismo de las conferencias matutinas al señalar que “el elemento central de sus conferencias no es exponer lo hecho o lo que esté haciéndose, sino lo que va a hacerse. Con ello, no hay una acción propiamente informativa, sino más bien performativa. [...] Lo que resulta novedoso y peculiar es el compromiso de enunciar a diario una acción encaminada a modificar una parte de la realidad”. Así, se anuncian cursos de acción nuevos todos los días.

Durante un año, se transmitieron 252 conferencias matutinas. Normalmente, la dinámica consiste en que, a las siete de la mañana, el presidente de la República hace acto de presencia en el Salón Tesorería del Palacio Nacional. La transmisión comienza con un “buenos días”, seguido de un mensaje determinado por algún tema de coyuntura, que se da acompañado por integrantes del gabinete o en voz directa de algún secretario de Estado. Después, se realizan rondas de preguntas y el presidente elige quién puede hacerlas entre el promedio de cincuenta periodistas o representantes de medios de comunicación e invitados esporádicos que acuden diariamente.⁹

Las conferencias matutinas se han consolidado como el principal espacio de comunicación con la sociedad. Se trata de comunicación política y propaganda bajo una apariencia de transparencia, apertura y diálogo que si bien no siempre se replica en las primeras planas de los principales periódicos,¹⁰ sí encauza el debate público y la agenda, por lo menos en el marco de lo que el mismo presidente llama “las benditas redes sociales”: “Entiendo que exista esa postura de distorsionar las cosas, de no decir la verdad, pero afortunadamente tenemos medios, tenemos forma de comunicarnos con la gente, antes era muy difícil, por eso digo: ¡benditas redes sociales!”.¹¹

8 Cossío Díaz, José Ramón, “El decir y sus efectos”, *El País*, 9 de enero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/01/08/actualidad/1546972120_402816.html (consulta del 15 de enero de 2020).

9 “La mañanera de AMLO cumple un año y esto es lo que ha pasado”, *Conferencias matutinas de AMLO*, 3 de diciembre de 2019, <http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/la-mananera-de-amlo-cumple-un-ano-y-esto-es-lo-que-ha-pasado/> (consulta del 18 de febrero de 2020).

10 SPIN Taller de Comunicación Política, 2019, <https://spintcp.com/>

11 “Conferencia matutina de AMLO...”, *op. cit.*



Conferencia mañanera de AMLO con presencia de la Misión Internacional donde se abordaron los ataques a la libertad de expresión en México. 6 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Como veremos en el capítulo “Las voces en el espacio digital”, el uso de las redes sociales como principal mecanismo de difusión de las conferencias es otro cambio relevante respecto a la administración anterior. Alrededor de 83 millones de personas ingresan a estas redes México¹² y es a través de ellas que la mayoría de personas accede a las conferencias.

Para noviembre de 2019, un promedio de entre 100 000 y 120 000 usuarios veían las conferencias en tiempo real en Facebook y YouTube diariamente.¹³ Las cuentas a través de las cuales se transmiten las conferencias tienen un gran número de personas suscritas. Al 17 de febrero de 2020, la cuenta de Andrés Manuel López Obrador en Facebook tenía siete millones de suscriptores y la de Gobierno de México, 571 000. En el caso de la cuenta de YouTube de López Obrador, había 1.7 millones de personas suscritas y la de Gobierno de México contaba con 283 000.¹⁴ Incluso la cuenta de YouTube del presidente recibió el premio Botón de Oro que esta red entrega a quien supera el millón de suscriptores. A este nivel de penetración, habría que agregar que las confe-

12 Galeano, Susana, “Las redes sociales en México alcanzan los 83 millones de usuarios”, *Marketing Ecommerce*, 9 de abril de 2019, <https://marketing4ecommerce.mx/las-redes-sociales-en-mexico-alcanzan-los-83-millones-de-usuarios/> (consulta del 17 de febrero de 2020).

13 Hernández, Gabriela, “AMLO presume que más personas ven las ‘mañaneras’ tras polémica de Culiacán”, *SDP Noticias*, 7 de noviembre de 2019, <https://www.sdpnoticias.com/nacional/amlo-presume-que-tras-polemica-de-culiacan-mas-personas-ven-las-mananeras.html> (consulta del 7 de febrero de 2020).

14 Fb Gobierno de México, <https://www.facebook.com/gobmexico/> ; Fb Andrés Manuel López Obrador <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/> ; Andrés Manuel López Obrador (canal de YouTube), <https://www.youtube.com/channel/UCxEgOKul-n-W0JaNcisHvSg>



252 conferencias

Durante su primer año de gobierno, Andrés Manuel López Obrador ofreció 252 conferencias de prensa matutinas.

Fuente: Presidencia de la República

rencias pueden observarse de manera diferida, es decir, no en tiempo real, y pueden ser replicadas por otros usuarios. Esto incrementa la audiencia que recibe los mensajes del presidente.

Además, es en las redes sociales¹⁵ que se dan las principales discusiones alrededor de los mensajes que transmite López Obrador. Sin embargo, es importante observar que las más relevantes discusiones que se están dando en el espacio público se centran en mensajes que, como se observó en la Tendencia 1, pocas veces ofrecen información verificable y que pueda contrastarse con otras fuentes de información oficial.

Es así que los principales debates que se dan a partir de estas conferencias finalmente están contruidos con base en información poco clara y que no genera certeza. De ahí que este modelo de comunicación, como veremos más adelante, tenga efectos relevantes en términos de propaganda, pero también de desinformación: es un medio que llega a muchas personas, dado que es muy barato y que genera discusiones importantes en el espacio público basadas en información poco fidedigna.

Centralización de la voz: mensajes que promueven pero (des)informan

Las conferencias centralizan la información en el presidente como fuente primaria. Esto concentra la voz de la administración pública federal en una sola persona, lo que restringe el tipo de mensaje que se comunica a la sociedad y homogeneiza las posturas que pudieran tener diversas instituciones. Es así que estas conferencias pueden figurar como una forma de *gatekeeping* o zona de filtro en un sistema. Se trata de un concepto que describe el mecanismo de control respecto a la información que entra y sale: “un acto de selección intencional de información y las fuentes, además de control del acceso”.¹⁶

Ejemplo de esta intención deliberada del presidente de controlar la información que debe fijarse en el debate público es la conferencia del 10 de febrero de 2020, en la que Andrés Manuel López Obrador reclamó a los medios de comunicación haberle “volteado” el sentido a su conferencia mañanera. En ésta, los medios habían cuestionado al fiscal general de la República, Alejandro Gertz Manero, por haber propuesto la destipificación del feminicidio.

¹⁵ SPIN, *op. cit.*

¹⁶ Loo Vázquez, José Roberto, *et al.*, “Del Gatekeeper al Content Curator: cambiar algo para que no cambie nada”, *Razón y Palabra*, vol. 20, núm. 92, 2015, pp. 1-23.



15 000 afirmaciones falsas

AMLO emitió 15 000 afirmaciones falsas o no comprobables durante las conferencias de prensa matutinas de su primer año de gobierno.

Fuente: SPIN Taller de Comunicación Política

Estos cuestionamientos, de acuerdo con el presidente, alejaban el mensaje que pretendía transmitir sobre otro tema: “Me van a voltear el sentido de esta conferencia, pues no me gusta eso. [...] Ofrezco disculpas porque sí es importante [hablar de] los feminicidios, pero no es la base de la nota, porque es una manipulación. Haya salido de donde haya salido, le dieron vuelo porque todo lo que hacemos les molesta”.¹⁷

Así, las conferencias figuran como una herramienta eficaz para fijar el terreno del debate público. Son un espacio en el que existe un diálogo entre el presidente y las y los periodistas, en donde el mandatario decide hasta dónde y en qué sentido se puede abordar un mensaje, logrando también transformarlo o desvirtuarlo rápidamente. Esto sucede, por ejemplo, cada vez que decide emitir algún mensaje estigmatizante en contra de la prensa, pues logra convertir al mensajero en el mensaje y desvirtuar aquello que la o el periodista buscaba informar.

Un ejemplo de lo anterior se observó en mayo de 2019, cuando se le cuestionó respecto a los reportes estatales sobre la falta de medicamentos y sobre los despidos de personal en hospitales públicos. El presidente dijo que se estaban revisando los contratos de los proveedores de medicinas y afirmó que esta situación de desabasto era peor antes de su gobierno, pero que los medios de comunicación no lo reportaban y ahora hacían propaganda contra su administración: “Ya ven cómo es el hampa del periodismo”,¹⁸ señaló. Después de esta expresión, los medicamentos pasaron a segundo plano y el “hampa del periodismo” se volvió el centro del mensaje.

Sin embargo, como se advirtió en el capítulo introductorio, el peligro de fijar los “términos y condiciones” del debate público a través de las conferencias, no sólo radica en la desinformación o la información sesgada, sino que se convierte en un elemento importante en la profundización de la polarización, aun cuando logren que la ciudadanía y el periodismo pueda escuchar y escudriñar sobre el discurso del presidente.

17 Jiménez, Gabriela, “AMLO reclama a medios por cuestionar a Gertz Manero sobre feminicidios”, *El Sol de México*, 10 de febrero de 2020, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/amlo-reclama-a-medios-por-cuestionar-a-gertz-manero-sobre-feminicidios-4815203.html> (consulta del 17 de febrero de 2020).

18 Rodríguez, José Manuel, “AMLO dice que ‘el hampa del periodismo’ hace propaganda en su contra” (archivo de video), *cnn Latinoamérica*, 24 de mayo de 2019, <https://cnnespanol.cnn.com/video/amlo-hampa-periodismo-imss-zoe-robledo-ricardo-peralta-vo-perspectivas-mexico-jose-manuel-rodriguez/> (consulta del 17 de febrero de 2020).



Más bien, el aspecto central del ejercicio comunicativo puede identificarse en la intención de pontificar, moralizar, dictar prioridades, fustigar adversarios (entre los que se incluye, en voz del presidente, a las y los periodistas), instruir acciones de gobierno en tiempo real y emitir juicios públicos sobre la responsabilidad moral, política y hasta legal de ciertos personajes.

Conferencia mañanera de AMLO con presencia de la Misión Internacional donde se abordaron los ataques a la libertad de expresión en México. 6 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Además, es importante analizar este control del flujo de la información respecto a la veracidad de las afirmaciones y contenidos difundidos en las conferencias matutinas. De acuerdo con cifras de SPIN Taller de Comunicación Política, el presidente emitió 15 000 “afirmaciones no verdaderas” (compromisos, promesas, afirmaciones no comprobables o falsas) en 365 días. Esta cantidad destaca, incluso, en comparación con las 15 413 afirmaciones falsas o no comprobables, durante 1055 días de gobierno, de Donald Trump,¹⁹ quien se ha caracterizado por dar información no verdadera. Respecto de López Obrador, Luis Estrada, de SPIN, comenta:

El gobierno de AMLO, que él mismo ha denominado la Cuarta Transformación, no documenta con información sus respuestas sobre los supuestos avances, sino que refiere al pasado tantas veces como sea necesario para evitar confrontar la realidad, ya sea en forma de pasaje histórico o de anécdotas que no pueden comprobarse. Así, AMLO acostumbra evadir las respuestas para repetir su visión de los hechos, generando polémica con datos y afirmaciones que no se pueden comprobar.²⁰

19 “In 1055 days, President Trump has made 15 413 false or misleading claims”, *The Washington Post*, 10 de diciembre de 2019, <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-claims-database/> (consulta del 15 de enero de 2020).

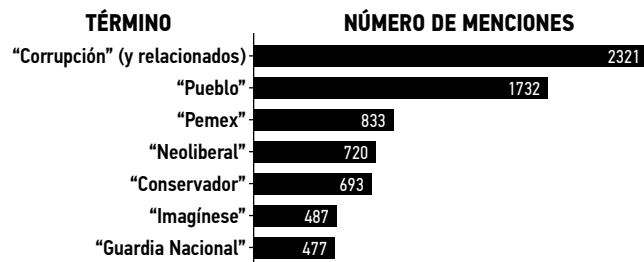
20 Estrada, Luis, “Las contradicciones de las conferencias de AMLO”, *El Universal*, 30 de noviembre de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/luis-estrada/las-contradicciones-de-las-conferencias-de-amlo> (consulta del 14 de enero de 2019).

Esto genera impactos importantes en materia de derecho a la información y libertad de expresión, pues los datos e información oficial a la que se tiene acceso a través de la voz del presidente, con su validación moral *a priori*, es difícilmente cuestionable y, cuando lo es, se esconde con otros mensajes, generando cortinas de humo.²¹ Esto, finalmente, genera desinformación.

En un estudio realizado por Impacto Social Metropolitan Group se describe, además, un mecanismo perverso que dificulta cuestionar al presidente como referente moral del “cambio”, a pesar de que en sus conferencias ofrece información no verificable. En dicho estudio se identificaron los principales valores utilizados por la Cuarta Transformación (4T), mencionados muchos de ellos de manera implícita en las conferencias matutinas: justicia, justicia social, honestidad, comunidad, solidaridad, cristianismo-moral, tradición, identidad nacional. Y también, cómo éstos se interrelacionan con la causa de los problemas nacionales: “conservadores; neoliberalismo como destructor de los valores y lazos comunitarios como la solidaridad y creador de procedimientos simulados; corrupción que genera impunidad (y no viceversa). Conservadores son quienes no quieren que las cosas cambien, liberales son quienes impulsan los cambios”.²²

En este sentido, de acuerdo con estadísticas recuperadas por Luis Estrada,²³ las palabras más recurridas en las conferencias matutinas fueron, en este orden, “corrupción” (y derivados), “pueblo”, “Pemex”, “neoliberal”, “conservador” y “Guardia Nacional”.

Términos más mencionados por AMLO en las conferencias matutinas



Fuente: SPIN Taller de Comunicación Política

Como hemos señalado a lo largo de este informe, las conferencias matutinas son una herramienta del presidente para colocar mensajes sobre su proyecto de “transformación” y se han convertido en una “arma” dentro la “revolución pacífica”.

²¹ Para un análisis detallado, véase el capítulo “Las voces en el espacio digital”.

²² Impacto Social Metropolitan Group México, estudio inédito, enero de 2020.

²³ “La mañanera de AMLO cumple un año y esto es lo que ha pasado”, *El Universal*, 3 de diciembre de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/la-mananera-de-amlo-cumple-un-ano> (consulta del 14 de enero de 2019).

Así, el modelo es distinto al utilizado por administraciones anteriores, que se basaron en el uso de la publicidad oficial, pero tiene los mismos efectos en la autopromoción del presidente y el control de información que llega a la sociedad.²⁴ También, la sobreexposición mediática del jefe del Ejecutivo que generan las conferencias matutinas, como en su momento lo hizo la publicidad oficial, impacta en el posicionamiento de la agenda pública desde el poder público, incide directamente en las preferencias electorales y elimina la posibilidad de un verdadero proceso democrático de transparencia y acceso a la información.

24 Para un análisis detallado del uso de la publicidad oficial como mecanismo de propaganda y censura indirecta, véase ARTICLE 19 y Fundar, *op. cit.*



TENDENCIA 5



¿NUNCA MÁS LA ATROCIDAD Y EL TERRORISMO DE ESTADO?

TENDENCIA 5

¿Nunca más la atrocidad y el terrorismo de Estado?

El acceso a los archivos históricos de violaciones graves a derechos humanos

El 1 de marzo de 2019, tan sólo a tres meses de iniciado el nuevo gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador empezó su conferencia de prensa matutina anunciando la apertura de los archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y otras instituciones de seguridad:

Vamos a informarles sobre la decisión de la apertura de los archivos de la Policía Federal, de la policía encargada del espionaje en otros tiempos y del desaparecido CISEN. Todo esto se abre por completo; transparencia en lo general, sólo con las limitaciones que establece la ley, lo que tiene que ver con cuestiones de protección a niños, a familiares, lo que pueda afectar, dañar la dignidad de las personas, los derechos humanos.¹

Un día antes, el 28 de febrero, había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo presidencial para transferir al AGN toda la documentación en posesión de la administración pública federal relacionada con violaciones a los derechos humanos, persecuciones políticas y actos de corrupción.² Esta medida, que incluso podía considerarse como un primer paso en una estrategia de “justicia transicional” más amplia, se ha quedado corta en cuanto a su implementación: a casi un año del anuncio, sigue sin conocerse hasta qué punto y cómo se ha llevado a cabo.

1 “Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador”, AMLO, 1 de marzo de 2019, <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/01/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-5/> (consulta del 14 de febrero de 2020).

2 Acuerdo por el que se establecen diversas acciones para la transferencia de documentos históricos 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 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551415&fecha=28/02/2019 (consulta del 15 de enero de 2020).

El acuerdo presentó fallas importantes al principio y se prestó a serias confusiones: no había claridad sobre cómo se daría el proceso de transferencia. Tampoco había certeza sobre si se refería exclusivamente a archivos del CISEN o de todas las dependencias. Había dudas sobre si la revisión de los archivos de trámite y concentración³ pudiera prestarse a un revisionismo que pusiera en riesgo la existencia de documentos clave vinculados a casos de violaciones de derechos humanos.⁴ Por otra parte, surgieron cuestionamientos sobre quién haría la revisión de los documentos y qué pasaría con los archivos de la época de la represión estatal de los sesenta a los ochenta, cuyo acceso seguía restringido. Adicionalmente, se temía que se pusiera en riesgo la protección de datos personales de víctimas y testigos.

Todas estas dudas se publicaron,⁵ pero lo cierto es que hasta la fecha no hay certidumbre sobre cómo se ha implementado la transferencia, por lo que un grupo de historiadores solicitó al AGN informar sobre el listado de expedientes que ha recibido de las dependencias obligadas, a un año de emitido el mencionado acuerdo, solicitud que no ha tenido respuesta.⁶

La publicación del acuerdo adquiere relevancia si se analiza en el marco de la entrada en vigor de la Ley General de Archivos, en junio de 2019, la cual establece que los archivos históricos son fuentes de acceso público irrestricto. Es decir, documentos que no pueden estar sujetos a ningún tipo de clasificación de reserva o confidencialidad.

La Ley General de Archivos, de 2019, dice:

“Los sujetos obligados deberán conservar y preservar los archivos relativos a violaciones graves de derechos humanos, así como respetar y garantizar el derecho de acceso a los mismos, de conformidad con las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, siempre que no hayan sido declarados como históricos, en cuyo caso, su consulta será irrestricta”.

Artículo 11, párrafo 3

-
- 3 La Ley General de Archivos establece tres tipos de archivos: 1) los de *trámite* son de uso cotidiano, necesarios para las atribuciones y funciones de las instituciones; 2) los de *concentración* son de uso esporádico, resguardados todavía por las instituciones; 3) los archivos *históricos* poseen valores testimoniales relevantes y de interés público, son transferidos a un archivo general o histórico y no están sujetos a restricciones en su acceso.
- 4 ARTICLE 19, “El ‘acuerdo de transferencia de documentos históricos’ debe asegurar la protección y efectiva apertura de documentos clave”, ARTICLE 19, 1 de marzo de 2019, <https://articulo19.org/el-acuerdo-de-transferencia-de-documentos-historicos-debe-asegurar-la-proteccion-y-efectiva-apertura-de-documentos-clave/> (consulta del 18 de enero de 2020).
- 5 Surgieron diversos posicionamientos de la Red por la Rendición de Cuentas, de colectivos de historiadores, de colectivos de familiares de víctimas y de ARTICLE 19.
- 6 “El AGN debe asumir su responsabilidad para abrir los archivos históricos”, *Change.org*, 21 de enero de 2020, <https://www.change.org/p/lopezobrador-segob-mx-carlosruizabreu-m-olgascondero-f-javier-acuna-el-agn-debe-asumir-su-responsabilidad-para-abrir-los-archivos-hist%C3%B3ricos> (consulta del 9 de febrero de 2020).



Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público”.

Archivo General de la Nación

Artículo 36

“Los documentos transferidos a un archivo histórico o a los archivos generales, antes de la entrada en vigor de la ley, permanecerán en dichos archivos y deberán ser identificados, ordenados, descritos y clasificados archivísticamente, con el objetivo de identificar el contenido y carácter de la información, así como para promover el uso y difusión favoreciendo la divulgación e investigación”.

Artículo 15 transitorio.

A partir de este hecho, ha sido posible establecer que las disposiciones de este acuerdo no han correspondido a la realidad, no sólo porque no se hayan tomado medidas para la transferencia de documentos vinculados a violaciones de los derechos humanos de las instituciones del gobierno federal, sino porque incluso aquellos acervos que ya cumplían con ambas características para su apertura (que estuvieran vinculados a dichas violaciones y que tuvieran la calidad de históricos por encontrarse en el AGN) permanecieron con acceso restringido durante todo 2019.

En concreto, estamos hablando de los archivos de las dos policías políticas —la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS)—, así



Torreón central del actual Archivo General de la Nación.

como de los de Sedena y de otras policías locales que participaron en actos de represión. Estos acervos están alojados en el AGN, algunos desde 1985 y otros desde 2002,⁷ a raíz de otro acuerdo presidencial, previo, de transferencia de archivos publicado en noviembre de 2001.⁸

No obstante, a pesar de que la ley los catalogue como de “acceso público e irrestricto”, para acceder a estos documentos es necesario realizar una solicitud de información, a partir de la cual se producen versiones públicas en las que se tachan datos de los documentos: de autoridades y de potenciales víctimas de desaparición, entre otros. Esta práctica se mantiene sin cambios desde administraciones anteriores, cuando se comenzó a dar acceso vía la plataforma de transparencia INFOMEX y, posteriormente, con criterios mucho más restrictivos desde 2015.⁹

7 De acuerdo con un comunicado del AGN, en 1985, la Segob ingresó al Archivo 3091 cajas. Este grupo documental está integrado por expedientes del Departamento Confidencial de la DGPS y la DFS, que abarcan el periodo de 1920 a 1975. Se cuenta con registros parciales. En 2002, derivado de un acuerdo del presidente Vicente Fox Quesada (noviembre de 2001), el CISEN entregó 4223 cajas, con un número aproximado de 58 302 expedientes al AGN que abarcan de 1947 a 1985. El CISEN daba apoyo técnico para la consulta de los expedientes en las instalaciones del Archivo.

8 “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2001.

9 Zavala Orozco, Susana, “Cierran archivos históricos”, *El Universal*, 17 de marzo de 2015, <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/cierran-archivos-historicos-1085114.html>

En este sentido, el AGN, en colusión con el INAI y en un afán de dilatar la entrada en vigor de la Ley General de Archivos, la pasó por alto y ha limitado el acceso a estos archivos durante más de siete meses.¹⁰ En medio de medidas anunciadas con bombo y platillo y omitiendo lo antes mencionado, en enero de 2020, el AGN dirigió un oficio al INAI solicitando que los documentos de la DFS y la DGIPS fueran declarados de interés público, hecho que conllevaría que el acceso a estos dos fondos documentales no estuviera sujeto a ningún tipo de restricción.¹¹

En el absurdo, como si la legalidad no bastara para las instituciones, el AGN solicitó que los archivos que por ley son públicos y de acceso irrestricto, fueran declarados “públicos y de acceso irrestricto” por el INAI.

El problema se intensifica, sin embargo, en la medida en que afirmar que estos documentos requieren declaratoria de publicidad implica que los otros archivos también resguardados en el AGN son reservados, dado que la solicitud realizada al INAI se limita a los documentos de los fondos DFS y DGIPS, dejando fuera otros acervos, como los de la Sedena y de otras policías locales, transferidos también en 2002 por el acuerdo presidencial del año anterior.¹²

Luego entonces, la falta de implementación del acuerdo de transferencia del 28 de febrero de 2019, así como la falta de acceso irrestricto a los archivos de la represión del pasado que ya se encuentran en el AGN, nos permite afirmar que en 2019 no hubo un compromiso real del gobierno federal con el conocimiento público de las graves violaciones a los derechos humanos. Por el contrario, la actual administración federal faltó a su deber de recordar las atrocidades cometidas para evitar su perpetuación en el presente. Finalmente, todo se redujo a anuncios estridentes que daban esperanza de un cambio en la forma de mirar el pasado que no se reflejó en acciones eficaces.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido que las víctimas y sus familiares, así como la sociedad, tienen derecho a conocer la información sobre violaciones graves de los derechos humanos que obre en los archivos del Estado, incluso, si tales archivos se encuentran en las agencias de seguridad o en dependencias militares o de policía.¹³ Igualmente, en el caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala, la Corte IDH remarcó que los Estados deben garantizar el esclarecimiento de la verdad histórica relacionada con ese tipo de crímenes. Ello supone que el derecho de acceso a la información en casos de violaciones graves a los derechos humanos contempla un conjunto de

10 Al momento de escribir este informe, el acceso a los archivos históricos referidos seguía siendo restringido.

11 “Para posibilitar la consulta íntegra de los documentos de la DGIPS y DFS, solicita el AGN al INAI su declaratoria de interés público”, *Archivo General de la Nación, Blog*, 16 de enero de 2020, <https://www.gob.mx/agn/articulos/para-posibilitar-la-consulta-integra-de-los-documentos-de-la-dgips-y-dfs-solicita-el-agn-al-inai-su-declaratoria-de-interes-publico?idiom=es> (consulta del 18 de enero de 2020).

12 El 22 de enero de 2002, Sedena transfirió al AGN la totalidad de 486 cajas, 1653 legajos y 150 713 hojas, en estricto acatamiento al acuerdo presidencial de Fox (Acta de entrega firmada por personal de Segob y Sedena, con fecha del 22 de enero de 2002, s/n).

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho a la verdad en América*, CIDH, 2014.

obligaciones¹⁴ que incluyen la responsabilidad del Estado de preservar, resguardar y difundir este tipo de archivos. En México esto no ha sucedido a pesar de la relevancia e interés público de estos acervos, pues muestran la forma en que el Estado vigiló, persiguió, desapareció y asesinó a personas opositoras al régimen.¹⁵

El reconocimiento público de la atrocidad

En 2019, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador realizó una serie de actos vinculados a la “reparación” a víctimas de violaciones graves de sus derechos humanos cometidas por el Estado en décadas pasadas. Uno de ellos fue la disculpa pública a Martha Alicia Camacho Loaiza, integrante de la Liga Comunista 23 de Septiembre, quien fue desaparecida, estando embarazada, junto con su esposo, José Manuel Alapizco Lizárraga, por elementos del Ejército, el 19 de agosto de 1977, como parte de la Operación Cóndor en una supuesta acción de combate al narcotráfico. Martha sobrevivió y tuvo a su hijo en cautiverio, pero su esposo fue asesinado por los militares.

La secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, expresó lo siguiente en el acto del 23 de septiembre de 2019: “Les ofrezco una disculpa pública a nombre del Estado mexicano por la transgresión a sus derechos, por las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos ocurridas en un contexto de violencia política del pasado en el periodo histórico conocido como guerra sucia”. En este acto simbólico, el Estado reconoció su responsabilidad en la comisión de violaciones a los derechos humanos de Martha Camacho y su familia, así como la forma sistemática en la que sucedieron. Al reconocer esta gravedad y sistematicidad, estamos hablando de crímenes de lesa humanidad.

En otras tres ocasiones se ofrecieron disculpas públicas: en el caso de la periodista Lydia Cacho,¹⁶ víctima de persecución penal, detención arbitraria y tortura por policías del estado de Puebla, a raíz de la publicación de su libro *Los demonios del Edén*, donde advirtió de la existencia de una red de pornografía infantil y sus vínculos con autoridades;¹⁷ en el caso de las víctimas de la masacre

14 “Acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos (2010)”, OEA, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/acceso_informacion.asp (consulta del 15 de febrero de 2020).

15 Tanto en el *Informe histórico a la sociedad mexicana* publicado parcialmente por la FEMOSPP en 2007, como en la recomendación 26/2001 de la CNDH, se hizo un reconocimiento explícito de la participación de fuerzas de seguridad del Estado en actos que constituyen una comisión de violaciones a los derechos humanos y de sistemática desaparición forzada de personas.

16 “Disculpa pública a Lydia Cacho, primer paso a la reparación del daño” (archivo de video), ARTICLE 19, 10 de enero de 2019, <https://articulo19.org/disculpa-publica-a-lydia-cacho-primer-paso-a-la-reparacion-del-dano/> (consulta del 15 de febrero de 2020).

17 Véase ARTICLE 19, “Lydia Cacho, catorce años en riesgo y sin protección efectiva del Estado”, ARTICLE 19, 25 de septiembre de 2019, <https://articulo19.org/lydia-cacho-catorce-anos-en-riesgo-y-sin-proteccion-efectiva-del-estado/> (consulta del 15 de enero de 2020).



Informe sobre las actividades del Comité Nacional Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos realizado por la Dirección Federal de Seguridad.

Galería 1, Expediente DFS Exp. 11-196 L-6, (78-10-24 a 78-08-30), Familiares desaparecidos (Biblioteca Archivos de la Represión).

en Allende, Coahuila, ocurrida en 2015¹⁸ y, posteriormente, en el caso de Jorge Antonio Mercado Alonso y Javier Francisco Arredondo Verdugo, dos estudiantes asesinados la madrugada del 19 de febrero de 2010 por elementos del Ejército en el Tecnológico de Monterrey.¹⁹

Las disculpas públicas son un acto simbólico importante para comenzar a reparar el daño, pero deben marcar una ruta hacia otros elementos esenciales: supresión de la impunidad en cada caso mediante la identificación, procesamiento y sanción de los responsables materiales e intelectuales; esclarecimiento de la verdad para las víctimas y la sociedad; reparación integral del daño, y adopción de medidas de no repetición para que estos hechos no vuelvan a ocurrir.²⁰

Es decir, como se mencionó en el capítulo introductorio de este informe, la disculpa pública no puede ser una medida de punto final, sino el inicio de una ruta hacia el acceso a la justicia y a la verdad de lo ocurrido. Además, ello conllevaría que, como parte de las garantías de no repetición, estos actos deban ir acompañados de políticas de memoria. En ninguno de los casos citados se ha logrado cumplir a cabalidad con todos los aspectos que forman parte de las medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

18 Martínez, Paris, "Así fue la desaparición masiva de la población de Allende, Coahuila, a manos de los Zetas", *Animal Político*, 11 de octubre de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/10/desaparicion-masiva-en-allende-coahuila-queda-en-el-olvido-institucional-colmex/> (consulta del 15 de febrero de 2020).

19 Campos Garza, Luciano, "A 6 años del asesinato de dos estudiantes del Tec, militares siguen sin castigo", *Proceso*, 18 de marzo de 2016, <https://www.proceso.com.mx/434051/a-6-anos-del-asesinato-jorge-javier-estudiantes-del-itesm-ejercito-sigue-impune> (consulta del 15 de febrero de 2020).

20 Hernández Pliego, Julio Antonio, "La reparación del daño en el CNPP", en *El Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, IJJ-UNAM, 2015.

Estadística sobre violaciones graves a derechos humanos

En México, durante los últimos años, ha sido imposible acceder a información sobre fosas clandestinas, así como a estadísticas de personas desaparecidas, personas fallecidas no identificadas o de uso de la fuerza. Esta situación se mantiene durante 2019.

La poca información disponible en la materia se ha hecho pública en las conferencias matutinas del presidente. En ese espacio se han emitido anuncios y publicitado algunos informes sobre el número de personas desaparecidas y fosas clandestinas, como el pasado 6 de enero de 2020, cuando la Secretaría de Gobernación²¹ dio cuenta de 61 637 personas desaparecidas desde los años sesenta y de 873 fosas identificadas desde el 1 de diciembre de 2018.²² Sin embargo, lo cierto es que cuando se realizan solicitudes de información pidiendo informes o versiones públicas de los registros para contrastar lo presentado en las conferencias, éstas no se entregan.²³ Continuamos, así, sin certeza en las cifras.

Esta situación afecta las propias labores de búsqueda de los colectivos de familiares de personas desaparecidas. Un integrante de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL) expresó lo siguiente: “Hasta el momento no hay claridad por parte de ninguna institución para la creación de las bases de datos que mandata la Ley General en Materia de Desaparición”.²⁴ De igual manera, no se publican las metodologías²⁵ ni las bases de datos que permitan que dicha información sea contrastable y verificable, como lo establecen la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Archivos. Al respecto, un familiar en búsqueda manifestó lo siguiente:

Las bases de datos en materia de desaparición a las que hemos tenido acceso [en FUNDENL] han sido de poca utilidad, debido a que regularmente los campos para datos que muestran son limitados y muchos de ellos sin información, por lo que estas bases sólo nos han servido para poder obtener una

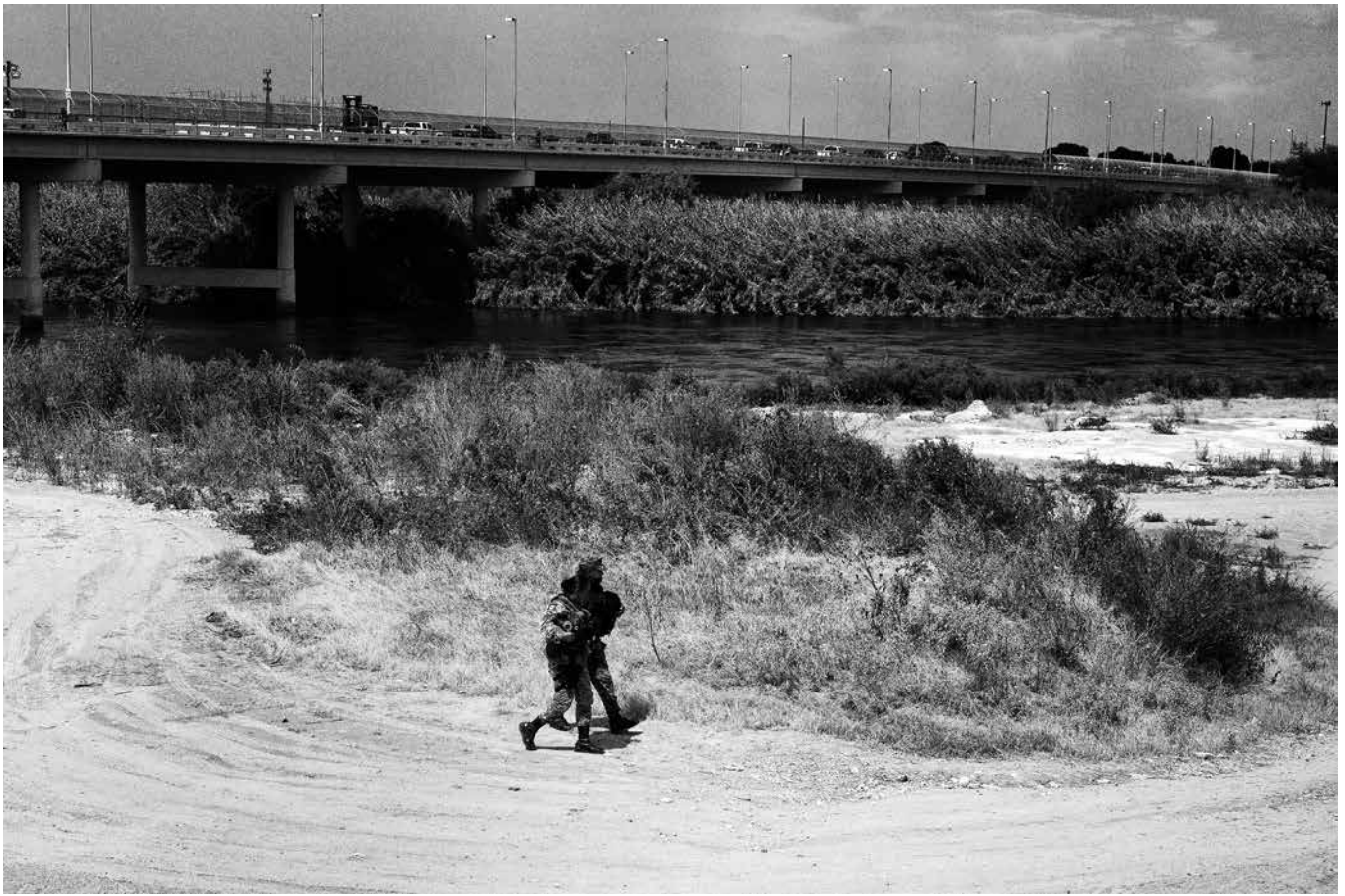
21 Secretaría de Gobernación, “Presenta Gobernación Informe de fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas”, México, Segob, 6 de enero de 2020, <https://www.gob.mx/segob/prensa/presenta-gobernacion-informe-de-fosas-clandestinas-y-registro-de-personas-nacional-de-desaparecidas-o-no-localizadas> (consulta del 18 de enero de 2020); Canal Catorce, “Informe de fosas clandestinas y Registro Nacional de Personas Desaparecidas o no Localizadas” (archivo de video), 6 de enero de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=4zdfbfwX9o> (consulta del 18 de enero de 2020).

22 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, “Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas” (presentación de PPT), 6 de enero de 2020, <http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2020/01/REGISTRODEPERSONASDESAPARECIDAS.pdf> (consulta del 18 de enero de 2020).

23 Se trata del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y el Registro Nacional de Fosas Clandestinas. El primero a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda y los otros dos a cargo de la FGR.

24 Entrevista de ARTICLE 19 a integrante de FUNDENL, noviembre de 2019.

25 Conocer las metodologías de las bases de datos es fundamental, debido a que las cifras pueden cambiar radicalmente de acuerdo con la definición que se use de conceptos como “desaparecido” o “fosa”. Colectivos de familiares de desaparecidos han decidido nombrar a las “fosas” como “sitios de ocultamiento”. Este cambio conceptual incrementaría las estadísticas del número de hallazgos.



cifra oficial de los casos de personas desaparecidas. En el caso de las solicitudes de información por transparencia, hemos obtenido respuestas limitadas, ya que algunas son de manera parcial [*sic*] y otras en sentido negativo. *La información con la que cuenta el Estado no ha sido de utilidad para la búsqueda* porque la mayoría de la información no es pública, además de que hay información que hemos solicitado por escrito y no nos la proporcionan, justificando esta negativa en el supuesto sigilo de las investigaciones o diciéndonos que no tenemos interés jurídico.²⁶

Elementos de la Guardia Nacional patrullan el Río Bravo en busca de migrantes que buscan atravesar la frontera con Estados Unidos en Ciudad Acuña, Coahuila, en septiembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

La poca información disponible no ha sido de utilidad para sus procesos de búsqueda ni hay certeza respecto a lo que tiene el Estado en cuanto a sus obligaciones. Estos registros, a la fecha de publicación de este informe, aún no estaban listos, a pesar de haber sido mandatados desde 2017 con la publicación de la ley en la materia.

Situación similar puede observarse en cuanto a estadísticas de uso de la fuerza de instituciones de seguridad. Pudimos advertir esto a partir de una serie de solicitudes de información, realizadas por ARTICLE 19 junto con el Programa de Política de Drogas del CIDE Región Centro, en las que se requirió el número de personas fallecidas y heridas en “enfrentamientos” o “agresiones” con fuerzas de seguridad, además de las versiones públicas de los informes detallados de uso de la fuerza e informes policiales homologados.²⁷

²⁶ Entrevista de ARTICLE 19 con integrante de FUNDENL, noviembre de 2019.

²⁷ Solicitud de información con folio PNT 000700213818, 2018.



Evento de reconocimiento público de la responsabilidad del Estado mexicano y disculpa pública a la periodista Lydia Cacho Ribeiro en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, 10 de enero de 2018. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Las solicitudes de información derivaron en recursos de revisión que, a su vez, derivaron en demandas de amparo que hasta ahora están en proceso. Una vez más, la única forma en la que se tuvo acceso a esta información fue a través de una conferencia matutina el 14 de octubre de 2019, donde el gabinete de Seguridad presentó un *Informe Nacional de Seguridad Pública*.²⁸ En el informe se publicaron algunas estadísticas relativas a lo solicitado. A pesar de ello, los juicios de amparo indirecto se mantienen y no ha sido entregada al solicitante la información ni las bases de datos relacionadas con lo presentado en dicho informe.²⁹

Así, en 2019 escuchamos en el discurso una narrativa de apertura y de compromiso con medidas de reparación, disculpas públicas por casos ocurridos en el pasado y acuerdos por los que se abre información vinculada con graves violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, fuera de los actos públicos de reconocimiento, en los hechos no hay cambios sustanciales respecto a la apertura proactiva de información.

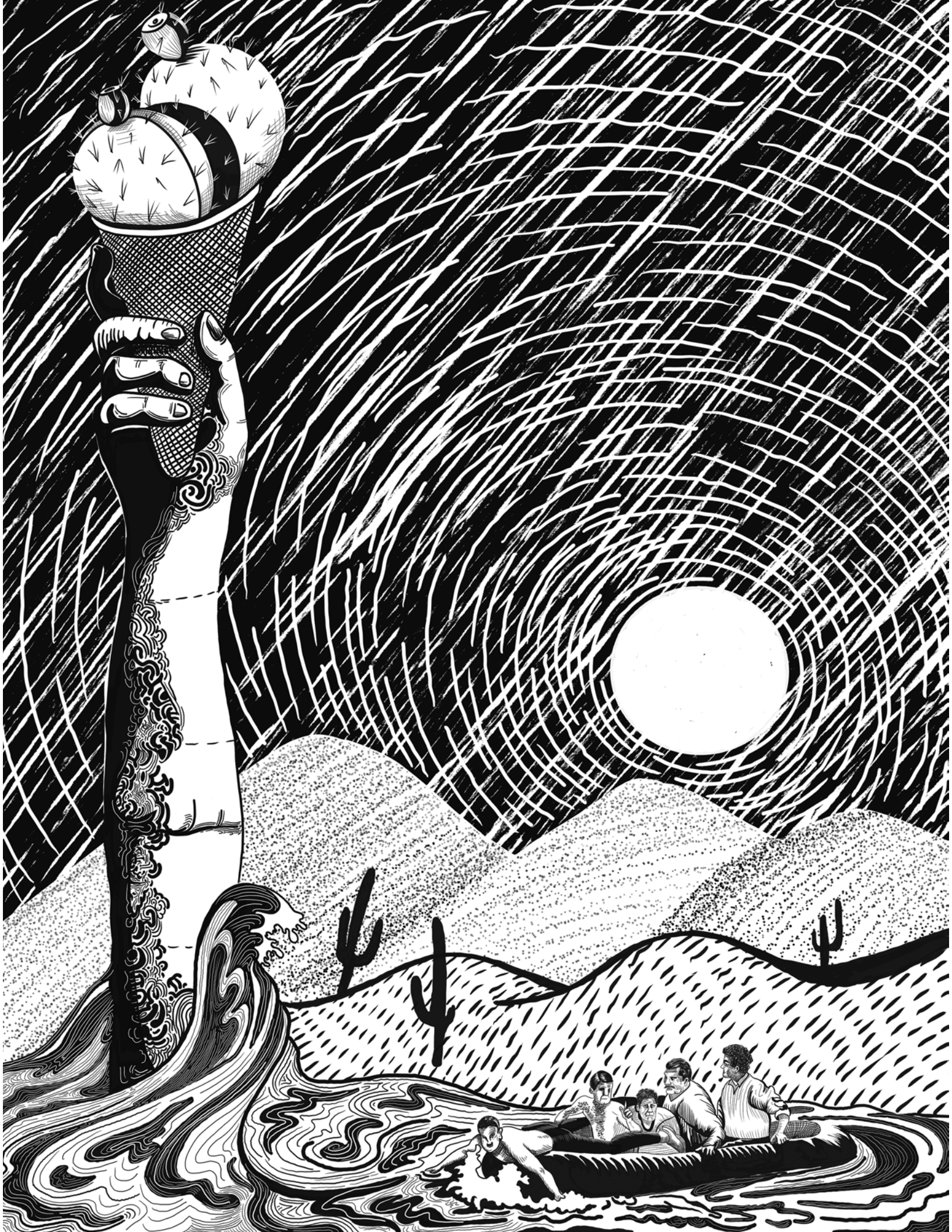
28 Gobierno de México, *Informe nacional de seguridad pública*, México, Gobierno Federal, 2019, p. 54.

29 En un estudio del Programa Monitor de Uso de la Fuerza Letal en América Latina puede observarse que México es uno de los pocos países latinoamericanos que no publican estas estadísticas. Véase Pérez Correa, Catalina et al. (coords.), *Monitor de uso de la fuerza letal en América Latina: un estudio comparativo en Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)*, México, CIDE Región Centro, 2019, <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/IGomAoYF1z1xX44R8eMoYGidYPOURANr5HwPajZo.pdf> (consulta del 15 de enero de 2019).

Se mantiene la falta de transparencia en instituciones como el Ejército, no hay cambios en las respuestas a las solicitudes de acceso a información pública ni claridad en las metodologías sobre cómo recupera información el Estado. Sigue faltando una política comprehensiva respecto al derecho a la verdad en violaciones graves a derechos humanos que incluya acceso a la información y acceso a la justicia para las víctimas, así como medidas de reparación y no repetición.³⁰

El compromiso con la no repetición de atrocidades como las cometidas durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, así como las ocurridas desde 2006 en el contexto de la “guerra contra el narcotráfico”, debe pasar por la garantía de acceso a la justicia en los casos de atrocidades cometidas en estos periodos y la efectiva apertura de información de los episodios del pasado y del presente. Con información es posible generar memoria y diálogo, y con memoria es posible prevenir que nuevos casos ocurran. Si las medidas tomadas por el nuevo gobierno se quedan en anuncios con bombo y platillo de transferencias de archivos que no se realizan o sólo en disculpas, no es factible construir políticas públicas sólidas de no repetición de las atrocidades. En ello, que no se olvide, radica en buena medida la esperanza de cambio.

30 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que el derecho a la verdad tiene dos componentes: a) la obligación de investigar y sancionar a los responsables y b) la obligación de establecer la verdad de lo ocurrido. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho a la verdad en América*, 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf> (consulta del 15 de febrero de 2015).



TENDENCIA 6



MIGRANTES:
¿SUJETOS DEL ODIO,
LA DISCRIMINACIÓN
Y LA
DESINFORMACIÓN?

TENDENCIA 6

Migrantes: ¿sujetos del odio, la discriminación y la desinformación?

La localidad de Tapachula, Chiapas, se enmarca en una dinámica de flujo migratorio de personas de diversas nacionalidades que ingresan al municipio desde Guatemala, a través del río Suchiate, con la intención de recorrer México para llegar a Estados Unidos. En un contexto de múltiples oleadas de caravanas migrantes iniciadas en octubre de 2018, se estima que durante los primeros seis meses de 2019 entraron a México más de 500 000 personas de forma irregular por la frontera sur.¹

La tendencia indicativa de que México recibiría más de un millón de personas en tránsito durante 2019, así como las severas presiones del gobierno estadounidense, derivó en que las autoridades mexicanas decidieran, en junio de ese año, implementar una política de contención migratoria a través del Plan de Migración y Desarrollo.² Dicha política implicó el despliegue de al menos 10 500³ elementos de la Guardia Nacional en 23 municipios⁴ de la frontera sur de México, cuyo único propósito era contener y disuadir la migración irregular. Asimismo, supuso el nombramiento de miembros de las fuerzas armadas como delegados del Instituto Nacional de Migración (INM),⁵ el aumento de retenes, redadas y controles, y la proliferación de amenazas a transportistas para evitar el tránsito de personas que no contaran con su documentación migratoria en regla.⁶ Como

1 Gobierno de México, “Plan de Migración y Desarrollo Instituto Nacional de Migración” (archivo de video), 26 de septiembre de 2019, <https://www.gob.mx/inm/videos/plan-de-migracion-y-desarrollo-instituto-nacional-demigracion-219768>

2 “Flujo migratorio se redujo 56% gracias a la estrategia migratoria implementada por México: Ebrard”, *Aristegui Noticias*, 6 de septiembre de 2019, <https://aristeguinoticias.com/0609/mexico/flujo-migratorio-se-redujo-56-gracias-a-la-estrategia-migratoria-implementada-por-mexico-ebard/>

3 *Ibem*.

4 Espino, Manuel, “Guardia Nacional sella 23 municipios en el sur”, *El Universal*, 20 de junio de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guardia-nacional-sella-23-municipios-del-sur>

5 “Contención, militares, reportes a Washington. Pues sí, México ya no es ‘la mano tendida al migrante’”, *Sin Embargo*, 12 de septiembre de 2019, <https://www.sinembargo.mx/12-09-2019/3644320>

6 *Ibem*.

resultado, de junio a noviembre de 2019, fueron detenidas 278 995 personas migrantes,⁷ muchas de las cuales permanecen varadas en Tapachula.

Forzar la permanencia de la población migrante ha tenido repercusiones para todas las partes involucradas y, a su vez, ha propiciado la polarización de opiniones en la sociedad de cara a la emergencia, intensidad y heterogeneidad de los procesos migratorios que se viven en México. Incluso, desde ARTICLE 19 percibimos —a través del trabajo de campo que realizamos con periodistas en contextos donde hay presencia o contacto con los flujos migratorios— que existe una tendencia entre actores no identificados a crear y difundir desinformación,⁸ así como discursos hostigadores, discriminatorios y de odio⁹ a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Las motivaciones para difundir estos contenidos podrían ser múltiples, tales como expresar puntos de vista en particular, obtener apoyo a ideologías específicas, afectar de una u otra manera a la opinión pública o, simplemente, generar provocaciones en la sociedad, por mencionar algunas. Si bien sería difícil conocer a ciencia cierta las razones para crear y propagar cada una de estas expresiones, lo que sí sabemos es que algunas de sus modalidades tienen el potencial de confundir a la población e, incluso, instigar a la violencia, la discriminación o la hostilidad hacia grupos identificables de la sociedad,¹⁰ como es el caso de la población migrante.

En *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, el informe anual del 2018,¹¹ ARTICLE 19 señaló el peligro que suponía fortalecer los discursos discriminatorios, de odio y de apología de la violencia en contra de poblaciones en situación de vulnerabilidad, haciendo notar que es precisamente a través de la narrativa que se generan nuevas normas sociales que pueden afectar de manera directa a ciertos segmentos sociales, en especial a los más vulnerables. Finalmente, es importante señalar que este tipo de discursos, a un año del nuevo gobierno y en medio de la polarización del debate público mencionado, están alimentando la desinformación y fortaleciendo posiciones nacionalistas que ponen en riesgo el reconocimiento de la diversidad cultural y la importancia de la migración en el desarrollo del país.

7 Arista, Lidia, “El ‘muro mexicano’ disminuye la migración a Estados Unidos”, *Expansión Política*, 23 de enero de 2020, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/23/el-muro-mexicano-disminuye-la-migracion-a-estados-unidos>

8 Véase cuadro “Nociones relevantes para la lectura del presente informe”, en esta misma sección.

9 Los “discursos discriminatorios” [...] pretenden que una persona, o grupo de personas, sea excluida, segregada o imposibilitada de ejercer sus derechos. Los discursos “ofensivos” u “hostigadores” se refieren a la “práctica discursiva sistemática realizada con la intención de impedir o limitar el uso de la palabra en el espacio público. Este tipo de discurso busca lesionar el derecho a la libertad de expresión a través del acoso o el amedrentamiento”. Torres, Natalia y Taricco, Víctor, *Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos*, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, 2019, https://www.palermo.edu/Archivos_content/2019/cele/Abril/Los-discursos-de-odio_Torres-y-Taricco.pdf

10 Relatoría 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, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&lID=2>

11 ARTICLE 19, *Ante el silencio: ni borrón ni cuenta nueva. Informe anual 2018*, Ciudad de México, 2019, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf (consulta del 17 de febrero de 2020).

¿Cómo diferenciar entre discursos nocivos?



El discurso discriminatorio implica señalamientos a determinadas personas a partir de prejuicios que pueden limitar el libre ejercicio de sus derechos. Un ejemplo son los contenidos discriminatorios en las redes sociales contra un determinado grupo, los cuales tienen la capacidad de desatar un efecto inhibitor en las expresiones de poblaciones con esas características, generando autocensura y violentando así su libertad de expresión.



El discurso de odio es aún más grave, pues no sólo genera autocensura, sino que afecta la integridad, libertad y, en ocasiones, la vida de las personas, al ser susceptible de materializarse en agresiones físicas. Ésta es la razón por la cual, por consenso internacional, se ha prohibido. El elemento de incitación, es decir, una expresión que tenga como finalidad producir un clima de hostilidad y violencia, es básico para diferenciar el discurso de odio de cualquier otro.



La apología de la violencia y de la discriminación es una tercera figura en comparación con las anteriores, funciona como un puente por el que un discurso transita de la discriminación a la violencia. Estas expresiones están encaminadas a ir en detrimento de la dignidad e integridad de las personas, pero sin posibilidades reales e inminentes de que tal daño se materialice, por tanto, tiene mayor gravedad que el discurso discriminatorio, pero menor que el discurso de odio. Los elementos para analizarlo son el contexto, la intención y qué consecuencias se generan con su expresión.

En el caso de la migración, los prejuicios, estereotipos y subjetividades entran en juego al momento de generar narrativas en torno a las personas migrantes y la migración, lo que a su vez afecta el posicionamiento de la sociedad frente a temas de la agenda política, económica y social.

Por ejemplo y según lo compartido por un periodista de Chiapas,¹² en Tapachula, los medios de comunicación han retomado la suposición estigmatizante —cuyo origen se desconoce— de que la mayoría de las personas provenientes de África son portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y que, además, son “hipersexuales”. De ambos supuestos se va a la idea de que la población africana seguirá propagando la enfermedad en Tapachula, Chiapas, y a su paso por México. Aunado a lo anterior, señaló que ha escuchado a las autoridades locales afirmar que los servicios de salud seguramente se encarecerán porque deben vigilar que las enfermedades de transmisión sexual de las y los migrantes no se “contagien”, culpando al mismo tiempo a la población migrante de ser la responsable si la atención médica llegara a fallar o faltar a la población mexicana.

12 Lo aquí referido forma parte de un ejercicio de sistematización y análisis de las experiencias, testimonios, puntos de vista y consideraciones de las y los periodistas y personas defensoras de los derechos humanos que participaron en el taller Migración y Desinformación, organizado por ARTICLE 19, en colaboración con R3D Red en Defensa de los Derechos Digitales y el Laboratorio de Investigación Social Justicia en Movimiento, con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll. El taller tuvo lugar en Tapachula, Chiapas, el 27 y 28 de septiembre de 2019. La totalidad de las características e ideas que se expresan a continuación fueron obtenidas del taller. Por tanto, este apartado brinda un bosquejo de lo compartido por las personas participantes y no refleja necesariamente los puntos de vista de ARTICLE 19.

¿Qué es la desinformación?



Es la propagación de información y propaganda con el propósito de confundir a la población y para injerir 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.



Cabe señalar que no existe una definición del término, consensuada en estándares o instrumentos internacionales. Sin embargo, ARTICLE 19 considera que una definición nunca será suficiente en función de las múltiples dimensiones que implica el fenómeno, sobre todo, porque no existen elementos de la definición que permitan distinguir entre un hecho y una opinión.



Las causas y consecuencias de cada una de estas figuras deben ser entendidas en su totalidad para evitar confusiones, puesto que de su debida distinción dependerá si determinadas manifestaciones han de protegerse o no de acuerdo con el derecho a la libertad de expresión.

Esta narrativa, además de estar presente en los medios de comunicación tradicionales, también se comparte a través de mensajes en cadena mediante las TIC, aumentando el estigma, el rechazo y el resentimiento hacia las y los migrantes de África, de modo que la población de Tapachula e, incluso, migrantes de otros países, guardan distancia física por temor a “contagiarse”, además de tener la percepción de que los recursos públicos de México están destinados a extranjeros. La migración africana sufre expresiones discriminatorias constantes de la sociedad al ser identificada por la Secretaría de Salud como la causante del incremento del VIH en esa región.¹³

De acuerdo con el testimonio de Paul Mananga, un migrante africano que brindó una entrevista al medio *Alerta Chiapas*, la información difundida en los medios de comunicación respecto a que varios migrantes de África son VIH positivo se ha utilizado, específicamente, para justificar la xenofobia e incrementar el miedo hacia ellos.¹⁴

Las expresiones acerca de la migración africana, así como las narrativas presentes en Tapachula sobre otras poblaciones de distinta procedencia, han permitido identificar que la desinformación, los discursos hostigadores y los discursos discriminatorios son las manifestaciones más comunes al tratar el tema de los migrantes y su proceso migratorio, mientras que existen también algunos episodios de discurso de odio. En todos estos casos, se asocia a las personas migrantes con términos que hacen referencia a categorías sospechosas, es decir, a su condición económica, migratoria, social, racial y política.

13 Mandujano, Isaín, “Tapachula, la Melilla mexicana para los migrantes africanos”, *Chiapas Paralelo*, 8 de octubre de 2019, <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2019/10/tapachula-la-melilla-mexicana-para-los-migrantes-africanos/>

14 Coutiño, Gabriela, “Rechazan migrantes en Tapachula que propaguen enfermedades”, *Alerta Chiapas*, 28 de septiembre de 2019, <https://alertachiapas.com/2019/09/28/rechazan-migrantes-africanos-en-tapachula-que-propaguen-enfermedades/>



A las mujeres, además, se les asocia y juzga desde los roles de género, sexualidad y apariencia física, en particular. De hecho, “[l]a percepción de las hondureñas es muy diferente de la que se tiene de las otras mujeres extranjeras [...] para decir que la prostitución es un factor de prosperidad, que la población hondureña es nociva por incitar a comportamientos inmorales o que, por ser víctimas de redes ilegales, las migrantes necesitan asistencia”.¹⁵

Migrantes de origen cubano en busca de solicitar asilo en los Estados Unidos acampan en las cercanías de la frontera de Ciudad Acuña, Coahuila. Septiembre 2 de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

De acuerdo con el testimonio de una periodista experta en la cobertura del proceso migratorio en Chiapas, que pidió a ARTICLE 19 permanecer anónima, Tapachula es conocida como “Catrachula”, un juego de palabras que hace referencia a que las mujeres hondureñas, o “catras”, son hermosas y que la ciudad está llena de ellas. Estos discursos han logrado permear la esfera de las TIC. Según aseveró la periodista, incluso en los chats de WhatsApp de periodistas, los hombres comparten fotografías de las mujeres hondureñas, que toman deliberadamente mientras realizan coberturas en torno al tema, así como “memes” que las sexualizan.

15 Madueño Haon, Nicanor, “El impacto de la variable de género en la migración Honduras-México: el caso de las hondureñas en Frontera Comalapa”, *LiminaR*, vol. 8, núm. 2, p.164-181, 2010, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272010000200010&lng=es&nrm=iso



Migrantes de origen centroamericano acampan en el estadio Palillo, Ciudad Deportiva. Ciudad de México, 6 de noviembre de 2018. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

El conjunto de narrativas asociadas a las mujeres hondureñas, de acuerdo con lo aseverado por otra periodista que participó en el taller Migración y Desinformación (véase nota a pie de página 15), han derivado en “justificar” la discriminación social y laboral hacia ellas. Desde hace años “a las hondureñas se les dice ‘roba maridos’”, y estas narrativas son tan populares y están tan arraigadas en la sociedad que, según lo compartido, siguen ocasionando que las mexicanas de Tapachula rechacen la presencia de estas migrantes en la sociedad y decidan no contratarlas como trabajadoras del hogar por temor a poner en riesgo sus matrimonios.

Ante este escenario de discursos intercambiados a través de distintos medios, los silencios y declaraciones del Instituto Nacional de Migración (INM) parecen abrir el paso a la generación de mayores dudas, incertidumbres y especulaciones respecto al tema en general, lo que pudiera considerarse como un campo fértil para la propagación y apropiación de la desinformación de la sociedad. En efecto, el Estado, para mitigar los efectos de la desinformación y erradicar discursos discriminatorios y de odio, así como su apología, debe adoptar una postura proactiva o de carácter positivo, proveyendo más y mejor información, así como creando y difundiendo campañas educativas y de sensibilización para la población que radica en las ciudades de tránsito migrante.

En ese sentido, las autoridades 1) no han buscado desmentir reportajes que fomentan la xenofobia y desinformación, 2) no dan a conocer de manera transparente los recursos que les son asignados y cómo los ejercen, por lo que las narrativas que suponen que se están destinando mayores recursos públicos a migrantes no pueden cotejarse con la información oficial y 3) no han hecho públicos los datos de cuántas personas migrantes han sido detenidas o si son solicitantes de asilo,¹⁶ lo que no permite conocer cuántas de ellas están efectivamente viviendo en Tapachula.

16 Pradilla, Alberto, “Migración detiene y encierra a solicitantes de refugio pese a tener papeles”, *Animal Político*, 14 de octubre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/10/migracion-detencion-migrantes-refugio-chiapas/>



Aunado a lo anterior, la organización Sin Fronteras advirtió de la existencia de mensajes contradictorios entre el INM, la Segob y la Presidencia de la República: “Mientras que el INM dice que se prohibirá la entrada a las estaciones migratorias, Segob dice que no hubo autorización y el presidente dice que no se debe de prohibir la entrada”, declaró su directora, Ana Saiz.¹⁷

Un niño migrante de origen centroamericano juega en un túnel en el estadio Palillo, el 6 de noviembre de 2018. El menor llegó a México con la caravana de migrantes centroamericanos. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Lo anterior deja la interrogante de si los silencios, contradicciones y declaraciones de las autoridades podrían, acaso, formar parte de una estrategia para extender una narrativa de desinformación que, de alguna manera, haga que la población mexicana apoye las decisiones de política pública y militarización en la materia.

Por lo pronto, en cuanto al apoyo popular a la iniciativa de contención migratoria adoptada por el Estado, pareciera que la estrategia de comunicación está rindiendo frutos. Una encuesta de febrero de 2020 publicada por *El Financiero* revela que 64% de las y los mexicanos considera que deben cerrarse nuestras fronteras a los migrantes, mientras que 73% está de acuerdo con que la Guardia Nacional se use para detener el flujo migratorio centroamericano que intenta cruzar por la frontera sur de México hacia Estados Unidos.¹⁸

17 González, Isabella, “Acusan descoordinación en migración”, *Reforma*, 29 de enero de 2020, https://www.reforma.com/acusan-descoordinacion-en-migracion/ar1863693?__rval=1

18 Moreno, Alejandro, “Inicia AMLO 2020 con respaldo de 71%”, *El Financiero*, 4 de febrero de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/inicia-amlo-2020-con-respaldo-de-71>

La discriminación, la violencia y el odio condicionan y ponen en riesgo el ejercicio de los derechos humanos. Su combate requiere el compromiso del gobierno de fomentar una cultura de reconocimiento de la diversidad, lo cual necesariamente incluye la generación de una contranarrativa que contribuya a contrarrestar expresiones contrarias a los valores democráticos y de derechos humanos, abriendo caminos al diálogo informado, a la confrontación de ideas y a propuestas que enriquezcan el debate público y la toma de decisiones.¹⁹

Asimismo, en lo que toca al combate a la desinformación, las autoridades tienen la obligación de hablar con la verdad y someterse a ejercicios de transparencia proactiva que satisfagan plenamente las necesidades de información de los distintos sectores sociales. De todos los actores y partes interesadas en la sociedad, las y los funcionarios y representantes del Estado son las únicas personas con el deber y la responsabilidad de que los discursos emanados en el ámbito de sus funciones y de naturaleza pública no sean, bajo ningún pretexto o premisa, declaraciones o expresiones falsas diseminadas de forma intencionada o deliberada.²⁰

En lo que corresponde a la parte estructural que habilita mejores procesos de intercambio y apropiación de la información frente a un contexto de desinformación y de discursos ofensivos, discriminatorios y de odio, los Estados tienen la obligación positiva de 1) adoptar un marco legal y regulatorio apropiado para promover, incentivar y fomentar un entorno de comunicaciones libre, independiente y diverso, incluida la diversidad de medios; 2) promover la alfabetización digital y mediática, involucrando a la sociedad civil y a otras partes interesadas para la concientización de estas cuestiones, y 3) considerar otras medidas para fomentar la igualdad, la no discriminación, la comprensión intercultural y otros valores democráticos, así como para abordar los efectos negativos de la desinformación y la propaganda.²¹

En contraste, los Estados tienen la obligación negativa de 1) abstenerse de adoptar regulaciones o legislaciones para combatir la desinformación, ya que no existen hallazgos empíricos que demuestren y justifiquen su necesidad, y 2) abstenerse de emplear cualquier concepto ambiguo y abierto, como “noticias falsas” o “información falsa”, para afrontar o regular el fenómeno de la desinformación.

Todo lo aquí reseñado pone en evidencia que la estrategia de comunicación gubernamental resulta básica para condicionar el ejercicio de los derechos fundamentales. La propagación de rumores de corte racista y sexista en contra de las personas migrantes, condimentada con la intención de confundir a la población mediante campañas de desinformación, es aún más explosiva cuando se conjuga con la falta de claridad sobre su situación migratoria, tanto para las y los propios migrantes como para la población nativa. Así, cualquier acción represiva o de uso desproporcionado de la fuerza en contra de las y los migrantes será cada vez más tolerada socialmente en tanto se configure como una acción para “mantener a raya” a estas personas.

¹⁹ ARTICLE 19, *Ante el silencio...*, *op. cit.*, p. 204.

²⁰ Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión *et al.*, *op. cit.*

²¹ *Ibem.*



Es así como la política de contención migratoria va logrando mayor legitimidad social, pues se parte de construir la imagen del y de la migrante como una persona despreciable, delincuente, invasora, foco de enfermedades y de problemas. Como correlato, la solidaridad social en torno a estas poblaciones en tránsito se va diluyendo, menguando de manera significativa las redes de apoyo ciudadano, o bien confrontando a quienes mantienen su apoyo a las y los migrantes con quienes no.

Migrantes de origen cubano en busca de solicitar asilo en los Estados Unidos acampan en las cercanías de la frontera de Ciudad Acuña, Coahuila. 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)



TENDENCIA 7



MUJERES:
¿ESTAMOS
HACIENDO QUE
NUESTRA VOZ
RESUENE?

TENDENCIA 7

Mujeres:

¿estamos haciendo que nuestra voz resuene?

La apropiación del espacio cívico mediante el ejercicio de la protesta ha sido parte fundamental de los procesos de los que se han valido mujeres y colectivos feministas para exigir otros derechos y, en muchos casos, la única vía para exigir justicia.

El 3 de mayo de 2017, en Ciudad Universitaria, Lesvy Berlín Osorio, una joven de 22 años, fue víctima de feminicidio a manos de su pareja sentimental.¹ Al día siguiente, y con el objetivo de “mostrar” avances en la investigación, la entonces Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México dio a conocer, vía Twitter, información sobre Lesvy que la revictimizaba, incluyendo mensajes sobre un posible uso de drogas y alcohol previo a su asesinato, el cual en un principio fue declarado como suicidio.

En respuesta, surgió en Twitter y Facebook el *hashtag* #SiMeMatan, por medio del cual mujeres mexicanas de distintas edades y provenientes de diversas entidades mostraron su descontento con el tratamiento que las autoridades capitalinas dieron a este feminicidio. Tras la movilización en redes sociales, el 5 de mayo se inició a una serie de protestas para exigir justicia por Lesvy y todas aquellas mujeres que día a día son violentadas.

Este tipo de protestas tienen antecedentes claros y se han incrementado en los últimos años. En 2015, se creó en Latinoamérica el movimiento #NiUnaMenos para exigir el alto a la violencia feminicida. Por otra parte, en 2016 hubo movilizaciones como #VivasNosQueremos y #MareaVerde, para exigir la despenalización del aborto en todo el territorio nacional. Además, cada año, tanto el 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer), como el 25 de noviembre (Día Internacional para Erradicar la Violencia contra la Mujer) hay protestas sociales que han continuado la exigencia de justicia y el combate a la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, en México, la violencia contra las mujeres crece año con año. Mientras en 2017, 2536 mujeres fueron víctimas de homicidio doloso, de los cuales 741 se tipificaron como feminicidios; en 2018, se registraron 2773 homicidios dolosos, de los cuales 891 fueron calificados como

¹ El 18 de octubre de 2019, Jorge Luis Hernández fue sentenciado a 45 años de prisión al encontrarse culpable del feminicidio de Lesvy Berlín Osorio.



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

feminicidio. Por último, en 2019 se registraron 2819, identificándose 976 como feminicidios.² Además del feminicidio, hay otros tipos de violencia que diariamente se ejercen contra miles de mujeres en México, como la violencia física y sexual, que incluso en algunos casos es perpetrada por el mismo Estado. En el informe *Sobrevivir a la muerte*, de Amnistía Internacional,³ se dio a conocer que 33% de un centenar de mujeres entrevistadas denunció haber sufrido violencia sexual durante una aprehensión judicial, mientras que 72% de las entrevistadas fue víctima de tocamientos en situaciones similares y casi la totalidad de detenidas, el 92%, fue amenazada.

La incapacidad del gobierno para reducir la violencia contra las mujeres y su responsabilidad como perpetrador de ésta, ya sea de manera directa o a través de la revictimización, ha ocasionado un cambio en las estrategias de movilización social de mujeres y colectivos feministas, con el objetivo de resaltar el hartazgo con la impunidad y la violencia sistémica.

Las mujeres en México (y en el mundo) han ejercido sus derechos a la protesta y a la participación política, pues reconocen que históricamente el sistema patriarcal las ha relegado a los confines

2 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, https://drive.google.com/file/d/1R3URXMUBiFMa46mo04k2v_G95fR5LVfp/view

3 Amnistía Internacional, *Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*, Londres, 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4142372016SPANISH.PDF>, (consulta del 28 de enero de 2020).

de la esfera privada a través de la anulación, la violencia, la indiferencia y también de una narrativa que las estigmatiza y criminaliza a aquellas que se han apropiado de las calles.

Las declaraciones estigmatizantes reflejan la carencia de una perspectiva de género en las narrativas oficiales, que suelen estar impregnadas de juicios y normas heteropatriarcales. La irrupción de las mujeres en el espacio cívico produce por sí sola reacciones adversas, debido a que es un acto que rompe con roles tradicionales de género. En entrevista con ARTICLE 19, Jimena Soria, coordinadora de movilización del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), comentó al respecto: “Cuando una mujer rompe un vidrio o pinta un monumento se considera disruptivo, puesto que es enfocado como un acto violento, debido a que se sale del rol tradicionalmente asignado a las mujeres. Es entonces que las protestas feministas, además de exigir justicia, buscan reivindicar ciertos actos de expresión”.

Criminalizar y estigmatizar las formas en las que las mujeres protestan es un mecanismo de represión, pues al desvirtuar la legitimidad de un movimiento, restringe la libertad de expresión y se inhibe la participación ciudadana, al tiempo que se contribuye al linchamiento social de mujeres, vulnerando a las que se manifiestan. En ese sentido, es necesario recordar que, como se estableció en el artículo 7 de la Constitución de la Ciudad de México, las autoridades tienen estrictamente prohibido realizar actos que den pauta a la criminalización del ejercicio de la protesta.⁴

El 12 de agosto de 2019, decenas de mujeres se dieron cita en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la capital del país para exigir justicia por la presunta agresión sexual⁵ contra tres mujeres por agentes de la policía. Durante la movilización, como acto de protesta, una manifestante cubrió de brillantina rosa a Jesús Orta, entonces secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México. En respuesta, Claudia Sheinbaum, jefa de Gobierno capitalina, calificó de “provocación” estos hechos, informando que abriría una carpeta de investigación para dar con la(s) responsable(s):

[...] quiero ser muy tajante, no vamos a caer en ninguna provocación. Esto es una provocación, querían que el gobierno utilizara métodos violentos, igual que la que ellos utilizaron. Claro que va haber carpetas de investigación por lo que ocurrió, particularmente en la procuraduría y ya será la propia instancia, la propia institución, quien haga las investigaciones y resuelva [...].

La declaración de la jefa de Gobierno muestra la falta de reconocimiento de la importancia de la protesta en contextos democráticos, más aún en un contexto de crisis de violencia. Por un lado, su discurso deslegitima y criminaliza ciertas formas de protesta y, por el otro, equipara acciones de protesta con actos de violencia.

Lo anterior es peligroso porque justifica la posibilidad de criminalizar, o bien de usar la fuerza por parte del Estado y desdibuja las razones que han llevado a miles de mujeres a la apropiación del espacio cívico para exigir justicia, verdad y reparación de la violencia feminicida. Iniciar una carpeta de investigación como amenaza pública del uso del aparato estatal contra las manifestantes

4 Constitución Política de la Ciudad de México, art. 7, apart. C, párr. 4.

5 Salinas Maldonado, Carlos, “La respuesta del gobierno de Ciudad de México a una supuesta violación por policías desata la indignación”, México, *El País*, 12 de agosto de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/08/13/mexico/1565652861_953256.html

puede generar un efecto inhibitorio para el ejercicio del derecho a la protesta. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁶ (y la mujer) estipula que debido a que las y los funcionarios públicos son sujetos de escrutinio de la sociedad, ningún gobierno debe procesar ni detener a ninguna manifestante sólo por el hecho de expresar un descontento, exigir verbalmente o incluso insultar a algún funcionario en un contexto de protesta o movilización social.⁷

Tras los hechos, el viernes 16 de agosto, en 18 ciudades del país, mujeres de diversos colectivos, organizaciones y de manera individual protestaron para seguir exigiendo justicia y para demostrar su repudio ante las declaraciones y la actitud del gobierno capitalino, en el marco de la protesta #NoMeCuidanMeViolan y #ExigirJusticiaNoEsProvocación.

La desobediencia civil está protegida por el derecho a la protesta

La desobediencia civil es definida por John Rawls como: “un acto público no violento, consciente y político, contrario a la ley, cometido habitualmente con el propósito de ocasionar un cambio en la normatividad o en los programas de gobierno”.⁸ Es decir, la desobediencia civil tiene el objetivo de evidenciar públicamente alguna injusticia o ley que contravenga algún derecho humano o que afecte u oprima a algún grupo determinado y está amparada por los derechos a la libertad de expresión y a la participación política.

En dicho tenor, las actuales formas de exigir justicia de las protestas feministas son precisamente una manera de ejercer el derecho a la libertad de expresión, al mismo tiempo que se incide en la participación política a través de la apropiación del espacio cívico. Debido a que los derechos humanos son interdependientes, es decir, están relacionados entre sí, el estigma y la criminalización a través del discurso oficial violento, además del derecho a la protesta, el derecho a la libertad de expresión y a la participación política.⁹

Durante la movilización, en un acto de desobediencia cívica, algunas manifestantes realizaron pintas en edificios y monumentos, de los cuales uno de los más visibles fue el Ángel de la Independencia. Como respuesta, se produjo una narrativa, oficial y en los medios, que criminalizaba

6 Los derechos del hombre y de la mujer. Los títulos de ciertas declaraciones internacionales han también desdibujado a las mujeres a través del lenguaje, por lo que es necesario la reivindicación del rol de las mujeres en la sociedad y en la lucha por los derechos humanos.

7 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Protesta y derechos humanos*, 2019, p. 69, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf> (consulta del 22 de enero de 2020).

8 Brownlee, Kimberley, “Civil Disobedience”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (edición de agosto de 2017), Edward N. Zalta (ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/civil-disobedience/> (consulta del 10 de febrero 2020).

9 La CIDH resalta que “los Estados deben dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o los actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas, pues en el contexto de protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*



dichas formas de expresión. Beatriz Gutiérrez Müller, historiadora y presidenta del Consejo Honorario de Memoria Histórica y Cultural de México, caracterizó los actos como vandálicos afirmando: “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”.¹⁰ Por su parte, la secretaria de Cultura de la Ciudad de México afirmó que recuperarían los monumentos de la avenida Paseo de la Reforma, “en primer término como acto de solidaridad con feministas firmes y pacifistas, y en respuesta a cualquier forma de violencia, provenga de donde provenga”.¹¹

Protesta “No me cuidan, me violan”. Ciudad de México, 16 de agosto de 2019.
(Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

La producción y reproducción de dicha narrativa generó en la opinión pública la división —tan recurrente y recurrida en el discurso político de los últimos ocho años— entre manifestantes “buenas” y “malas”, siendo las primeras aquellas que no generaron ningún destrozo y las segundas quienes se comportaron de manera “violenta”. Finalmente, estas narrativas que estigmatizaron y criminalizaron la protesta resonaron más que la propia voz de las mujeres exigiendo justicia

10 “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/>

11 Secretaría de Cultura, “Coordinación institucional para recuperar el patrimonio monumental de la Ciudad de México”, México, Secretaría de Cultura, 17 de agosto de 2019, <https://www.cultura.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/0970-19>

y una política real que revirtiera las violencias machistas que hoy hacen de México un país donde ser mujer es de alto riesgo.

Aunado a esto, generalmente las narrativas oficiales estigmatizantes están acompañadas de desinformación. En las movilizaciones feministas, y en específico en las de #NoMeCuidanMeViolan y #ExigirJusticiaNoEsProvocación, ésta tuvo un papel fundamental. ARTICLE 19 activó la red #RompeElMiedo para monitorear las agresiones en contra de periodistas y personas defensoras de los derechos humanos, además de contrarrestar la desinformación habitual que se suscita durante las protestas, resultando en el registro de once agresiones contra reporteros, camarógrafos y fotógrafos.

Sin embargo, de forma lamentable, la cobertura oficial y de algunos medios de comunicación buscó vincular las agresiones contra periodistas a los propósitos de la movilización, dividiendo a la opinión pública y generando un estigma en contra de quienes se manifestaron en esa fecha. Si la intención es crear una nueva hegemonía cultural y política con base en un discurso que apela al cambio social, en el ámbito de la protesta feminista nos enfrentamos a la misma categorización maniquea y conservadora de los actores de poder.

Como ejemplo, Octavio Hoyos, fotógrafo de Grupo Milenio, quien fue víctima de un intento de robo de su material de trabajo por un sujeto desconocido, declaró a ARTICLE 19: “La bronca es que se manejó [el intento de robo] como si fuera parte de la marcha y quiero dejar bien claro que eso no es cierto”.

Las protestas feministas son cada vez más frecuentes y generan más eco, debido a que el Estado omite en combatir la violencia contra las mujeres. Las declaraciones oficiales estigmatizantes y la desinformación son ingredientes de una estrategia que busca desestimar y reprimir las exigencias de justicia feminista que se manifiestan en contextos de protesta.

En el informe *Protesta social y derechos humanos: Estándares internacionales y nacionales*, se establece que “los Estados deben abstenerse de criminalizar cualquier manifestación de la libertad de expresión, como medio de limitarla o censurarla [...] Asimismo las autoridades no deben estigmatizar o estereotipar a los manifestantes y sus reivindicaciones, evitando hacer generalizaciones con base al comportamiento de grupos particulares o hechos aislados”.¹² En este sentido, el Estado debe comprender que su función es proteger y facilitar el ejercicio de los derechos a través de la protesta, evitando inhibir la protesta social a través de la producción y reproducción de narrativas estigmatizantes. La participación cada vez mayor de las mujeres en el espacio cívico rompe roles de género al apropiarse de un lugar que fue tradicionalmente propiedad de los hombres. Esto pone en entredicho y vulnera las narrativas hegemónicas, lo que explica por qué el gobierno actual no ha mostrado ninguna intención o medida eficiente para cambiar el *status quo*, más allá de recientes afirmaciones y condenas contra la violencia machista en el foro público.

En el contexto mexicano, donde matan a una mujer aproximadamente cada tres horas, es necesario reconocer la importancia de que se hagan escuchar las voces femeninas y de ocupar el

12 Instituto Nacional de Derechos Humanos y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protesta social y derechos humanos: Estándares internacionales y nacionales*, Santiago de Chile, 2014, <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>



espacio cívico tanto en el ámbito físico como en el digital. En 2019, las protestas feministas estallaron y, en algunos casos, se convirtieron en verdaderos actos de desobediencia civil para mostrar el hartazgo ante la violencia, y dar lugar a cambios estructurales para la igualdad y la justicia. Seguimos esperando como sociedad una respuesta más allá de lo discursivo, una estrategia y políticas públicas integrales que modifiquen las normas heteropatriarcales y machistas que han generado los altos índices de violencia, y sobre todo exigimos justicia

Mujeres toman el Ángel de la Independencia como parte de la protesta "No me cuidan, me violan". Ciudad de México, 16 de agosto de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)



CAPÍTULO 3

**LAS VOCES
EN EL
ESPACIO DIGITAL**

ARTICLE 19

Las voces en el espacio digital

Javier Valdez, periodista sinaloense asesinado en 2017, retrata en su libro *Narcoperiodismo*, cómo el aparato del Estado y el “narco nuestro de cada día” silenciaban el trabajo periodístico en los sexenios pasados no sólo en el universo *offline*, sino también en el espacio digital y en las plataformas de redes sociales. Cuenta Valdez, haciendo eco del periodista José Raúl Torres, cómo sucedía esta coacción: “Hay periodistas críticos en sus redes sociales, exhiben a los políticos, los empresarios que trafican con influencias y se enriquecieron apoyándose en el servicio público... ‘¡Qué pedo con tu pinche periodista!’, dicen, airados y poderosos, porque en las redes sociales pusiste lo que no pudiste escribir en el medio, en la nota o reportaje. ‘Oye, baja ese comentario, ese *twitter*’ ”.¹

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia anunciaba cambios históricos, un nuevo régimen que borraría las viejas prácticas del pasado para echar nuevos cimientos democráticos. Sin embargo, *la represión silenciosa* que Valdés describe en su libro no parece desaparecer, sino adquirir nuevas formas.

En el capítulo anterior observamos las incongruencias del nuevo gobierno en materia de derecho a la información. Ambigüedades que dan pie a una *transparencia selectiva*, a cuentagotas y controlada, que responde al ritmo político y a la agenda que se establece cotidianamente desde las conferencias matutinas. En esa misma tesitura, se enmarca el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información en el espacio digital. Por un lado, internet y las plataformas de redes sociales como un detonador de las transformaciones sociales y políticas del país en un contexto en el que el Estado sigue sin garantizar la universalidad del acceso a la web y, por otro, como un espacio para imponer, por distintas vías, mayores controles, narrativas unidireccionales que van achicando tanto el lugar para expresarse como los flujos de información en la esfera digital.

Hemos tenido la oportunidad de palpar la propuesta de este gobierno sobre conectividad desde la experiencia de las comunidades indígenas de La Montaña de Guerrero y los desafíos para garantizar la universalidad de internet. ¿Cómo se vive la falta de acceso a la web desde La Montaña de Guerrero?, ¿son, verdaderamente, “primero los pobres”? Benito Contreras, comunicador *me’phaa*

1 Valdez, Javier, *Narcoperiodismo*, México, Penguin Random House, 2017, p. 61.

Conferencia mañanera de AMLO con presencia de la Misión Internacional donde se abordaron los ataques a la libertad de expresión en México. 6 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)



(tlapaneco) hace un repaso de la historia de su comunidad desde el gobierno de Vicente Fox hasta los múltiples intentos en los subsecuentes sexenios por garantizar el acceso a las TIC. Gobiernos pasan y las políticas de conectividad fracasan.

Para quienes sí usan las TIC para expresar su crítica, para organizarse y protestar en línea, el espacio cívico digital se va reduciendo. En un año de gobierno, durante 2019, hemos sido testigos de la creciente presión del Estado sobre el espacio digital. El despliegue de una estrategia para imponer una sola narrativa en las redes sociales, alineada con la visión del gobierno, es el nuevo rostro de las viejas prácticas para contener el pluralismo, el disenso y la crítica.² Una fórmula que, además, hace mancuerna con un cuerpo legislativo que busca a través de reformas legales mayor protagonismo en el espacio digital, recortando el ejercicio de los derechos humanos en internet, en particular, el de libertad de expresión. Un ejemplo de este intento por lograr mayores niveles de intervención estatal se presentó en 2019 mediante una disposición incluida en la miscelánea fiscal 2020. La medida buscaba imponer una sanción, desproporcionada e inconstitucional, que bloquearía el acceso a aplicaciones, servicios y contenidos a las plataformas digitales que incumplieran con sus obligaciones fiscales.³

2 Aunque no hay información fidedigna que demuestre que el Estado es quien moviliza a los actores de las redes que buscan silenciar la crítica y el disenso, existe evidencia de que éstos sí impulsan la narrativa oficial que desestima o nulifica a periodistas y activistas.

3 ARTICLE 19, “El Estado mexicano debe impulsar impuestos a la economía digital sin limitar la libertad de expresión ni la innovación”, México, ARTICLE 19, 30 de septiembre de 2019, <https://articulo19.org/el-estado-mexicano-debe-impulsar-impuestos-a-la-economia-digital-sin-limitar-la-libertad-de-expresion-ni-la-innovacion/>

Aunado a esto, la ineficacia del Estado para garantizar la libertad de expresión y ante una serie de políticas que ponen a la mujer en último lugar, los congresos estatales han impulsado un conjunto de iniciativas legislativas para penalizar la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual, poniendo en riesgo el ejercicio de los derechos humanos en el espacio digital, en especial, la libertad de expresión y el acceso a la información, así como el trabajo periodístico, al pretender que se penalice la circulación de materiales señalados como “eróticos sexuales”.⁴

Finalmente, aquello que empezamos a advertir en el informe *Democracia simulada, nada que aplaudir*⁵ sobre los efectos que tiene en el trabajo periodístico la eliminación de contenidos por los dueños de las redes sociales, este año lo veremos intensificarse, imponiendo mayores restricciones a aquellos que periodistas y artistas distribuyen en redes sociales.

Una mirada a la universalidad de internet desde La Montaña de Guerrero

Benito Contreras es taxista y comunicador *me’phaa* en la radio comunitaria *Naxme*, “Pueblos Tejiendo Cultura con la Palabra”. Es originario de la comunidad Júba Wajiín (San Miguel del Progreso) en La Montaña alta del estado de Guerrero.⁶ Lleva seis años trabajando en la radio comunitaria, un proyecto que inició como parte de las acciones emprendidas por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, Policía Comunitaria (CRAC-PC) para enfrentar la entrada de los proyectos mineros en la región.⁷

Ante el vacío informativo creado por el Estado sobre el impacto de la minería en el medio ambiente, la omisión para consultar a las poblaciones originarias sobre los proyectos extractivos de los

4 ARTICLE 19, *Carta técnica sobre la penalización de la difusión sin consentimiento de imágenes con contenido sexual en México*, México, ARTICLE 19, 2020, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/01/A19_2020_CartaTecnica_v2_1.pdf

5 ARTICLE 19, *Democracia simulada, nada que aplaudir*, ARTICLE 19, Ciudad de México, 2018, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017_vo4.pdf.

6 La región de La Montaña –y, en general, el estado de Guerrero– es una de las zonas de mayor violencia en el país, en particular, contra los comunicadores indígenas, periodistas y personas defensoras de derechos humanos. A finales de 2019, las comunidades de Guerrero se movilizaron por la desaparición y el asesinato de Arnulfo Cerón, defensor de derechos humanos, integrante del Frente Popular de la Montaña. Véase “Mexico violence: Indigenous musicians killed in ambush in Guerrero”, *BBC*, 18 de enero de 2020, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-51162228>; “Comunicado. Presidente municipal de Tlapa atenta contra la labor de defensoras y periodistas”, *Tlachinollan*, 9 de julio de 2019, <http://www.tlachinollan.org/comunicado-presidente-municipal-de-tlapa-atenta-contra-la-labor-de-defensoras-y-periodistas/>; ARTICLE 19, “Organizaciones de la sociedad civil condenamos y exigimos justicia por la desaparición y asesinato del defensor Arnulfo Cerón”, México, ARTICLE 19, 21 de noviembre de 2019, <https://articulo19.org/organizaciones-de-la-sociedad-civil-condenamos-y-exigimos-justicia-por-la-desaparicion-y-asesinato-del-defensor-arnulfo-ceron/>

7 “Boletín. Territorio sagrado no concesionado”, *Tlachinollan*, 19 de abril de 2017, <http://www.tlachinollan.org/boletin-territorio-sagrado-no-concesionado/>



29%

de la población en México, de 6 años en adelante, continúa sin acceso a internet.

Fuente: INEGI

recursos minerales y la parcialidad de las radios convencionales, que sólo hablaban del progreso que traería a las comunidades la explotación minera, las radios comunitarias surgieron para alertar sobre los peligros que conllevan estos proyectos. “Nosotros, como medios comunitarios, vimos la necesidad de informar lo que pasaba, de cómo las empresas mineras dividen, envenenan el agua y el medio ambiente”,⁸ relató Benito Contreras a ARTICLE 19. “Ahí poníamos los mensajes, por eso vimos la necesidad de que la comunidad buscara su medio de comunicación”.⁹ Así que se organizaron y montaron la radio, que empezó con un transmisor de 15 watts.

El camino no fue sencillo. En 2015, Benito y otros comunicadores y comunicadoras fueron a una consulta que organizó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) sobre las leyes secundarias, derivadas de la reforma de telecomunicaciones, para decidir cómo querían los pueblos indígenas que se regularan las radios comunitarias. Sin embargo, “el IFT ya lo tenía todo arreglado”, señaló Benito en entrevista con ARTICLE 19. Les dijeron que serían una radio cultural, pero sin posibilidades de informar. “No había mucho para escoger, nos ponen la consulta: ¿quieres manzana o quieres manzana?”. No les preguntaron qué querían para su comunidad. A decir del comunicador, “eso es lo que faltó [y] entonces quisieron intimidarnos, pero la gente se organizó y espantó a las autoridades”. Desde entonces, el gobierno no tiene nada que ver con las decisiones que toma la comunidad. El IFT continuó difundiendo *spots* a nivel nacional argumentando que las radios comunitarias como *Naxme* no tienen concesión y son piratas. “Nos catalogan como delincuentes porque no tenemos concesión. Lo único que tenemos es la legitimidad de las asambleas, de los núcleos comunitarios, los comisariados de bienes comunales y municipales. La asamblea fue la que impulsó la radio”.

Así como hace años los transmisores de radio se convirtieron en una herramienta vital para darle voz a las comunidades de La Montaña de Guerrero y permitirles abordar las problemáticas locales como la minería y la violencia hacia las mujeres, acceder a internet significaría tener un espacio para expresarse, para buscar y recibir información, para contar lo que pasa en sus comunidades: “Internet sería de mucha ayuda para estar informados de lo que pasa en otros lugares”, agregó Contreras.

En San Miguel del Progreso no hay señal de internet ni cobertura telefónica. Ni 2, ni 3, ni 4G, de acuerdo al mapa de cobertura del IFT.¹⁰ El estado de Guerrero ocupa el cuarto lugar a nivel nacional con el mayor porcentaje de hogares que no están conectados a la web (65%), de los cuales la

⁸ Entrevista de ARTICLE 19 con Benito Contreras, 14 de enero de 2019.

⁹ *Idem*. Ésta y las declaraciones subsecuentes de Benito Contreras.

¹⁰ “Mapas de cobertura móvil”, IFT, <http://coberturamovil.ift.org.mx/>



mayoría se concentra en el ámbito rural (35.3%) comparado con el 29.7% a nivel urbano.¹¹ Es decir, de los 400 000 hogares localizados en las zonas rurales de Guerrero, el 40.5% del total de los hogares del Estado, solamente 52 000 hogares disponen de una conexión a internet (5.3%) frente al 29.8% en las áreas urbanas. “En los pueblos de La Montaña sólo tienen las radios”, comenta Contreras. Con internet, las comunicadoras y comunicadores podrían informar a través de la radio lo que pasa en el país. Sin él, dice, “no se enteran de lo que pasa en el mundo. Nuestro sueño sería tener internet que le sirva a los jóvenes cuando estudian”. Por eso, cuenta que después del taller que tuvieron con ARTICLE 19 “impulsamos el taller sobre derechos humanos e internet con los jóvenes. Pero todavía lo ven lejano. Ellos dicen que es un sueño”.

La única forma de conectarse es en las localidades más urbanizadas, como Tlapa de Comonfort. “Hay unas casetas con antenas y un módem. Nos dan la clave y logramos conectarnos”. Con el gobierno anterior, llegó México Conectado.¹² Sin embargo, como ARTICLE 19 lo ha señalado en los informes *Democracia simulada, nada que aplaudir* y *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, el servicio era muy deficiente. En 2004, cuando era presidente Vicente Fox, lo único que llegó fue una

La escuela preescolar “Nueva Creación”, en la comunidad indígena tu’un savi (mixteca) La Barca, municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero, es uno de los ejemplos de centros escolares que no tienen ni siquiera acceso a energía eléctrica y servicios básicos. (Foto: Prometeo Lucero)

11 La ENDUTIH 2019 no cuenta con información desagregada por estado por lo que se usan las cifras de 2018. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018”, México, INEGI, <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/default.html#Tabulados>

12 ARTICLE 19, *Ante el silencio: ni borrón ni cuenta nueva. Informe anual 2018*, México, ARTICLE 19, 2019, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf (consulta del 17 de febrero de 2020).

antena “que nunca conectaron”. En Cochoapa, una comunidad localizada a unos 75 km al este de San Miguel del Progreso, tampoco instalaron la antena. Las empresas responsables nunca conectaron el servicio, “sólo sacaron las firmas del director [de la escuela]”. En 2006, con Felipe Calderón, fueron otra vez. Llevaron computadoras, módem y un pizarrón a los niños y niñas de 5º y 6º grado de primaria. “En esa ocasión no funcionó la computadora”. Hasta el momento, ningún proyecto ha funcionado a cabalidad. Sexenio tras sexenio, los gobiernos han fracasado en cerrar la brecha digital en las regiones históricamente excluidas. “Los pueblos indígenas no tenemos ese servicio”, enfatizó Contreras.

En las zonas donde es posible tener acceso, por ejemplo, en Tlapa, el precio de las fichas para acceder a internet es de 25 pesos el día y 15 pesos la hora. Los precios han disminuido paulatinamente; hace unos tres meses, el costo era de 45 pesos el día y 20 pesos la hora. El servicio, sin embargo, no es bueno. Las personas tienen que estar cerca de las casetas y, además, “si no ocupaste [la ficha] en el momento, ya no te sirve para el siguiente día”.

Benito Contreras considera que el nuevo gobierno tiene un reto. “En el discurso se oye bien, pero se ve complicado. Contratan a empresas que son las que se quedan con el dinero”. A partir de la experiencia que han tenido con administraciones pasadas, cree que el gobierno actual tiene, primero, que asegurar la instalación de la tecnología y que funcione, y luego, darle mantenimiento. Su llamado al presidente Andrés Manuel López Obrador es que se provea internet de manera gratuita a los jóvenes que estudian. “Muchas empresas se aprovechan para vender el servicio. Hay personas que nos ganamos 100 pesos por día y una ficha cuesta 25 pesos”. Una cuarta parte de sus ingresos cuesta conectarse a internet. El acceso debería ser de forma gratuita. Pero “sin condición, que respeten nuestro territorio”.

La Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), señaló en su informe anual de 2013 que las normas a adoptar por los Estados deben asegurar que

las estructuras de precios sean inclusivas, para no dificultar el acceso; que la conectividad se extienda a todo el territorio, para promover de manera efectiva el acceso de los usuarios rurales y de comunidades marginales; que las comunidades tengan acceso a centros de tecnologías de la información y comunicación comunitarios y otras opciones de acceso público; y que los esfuerzos de capacitación y educación sean reforzados, en especial, en sectores pobres, rurales y entre la población mayor.¹³

Para Benito, internet tiene el potencial de conectar a las personas, como es el caso de quienes se comunican con sus familiares en Estados Unidos. Pero también observa algunos riesgos. Puede ser “un arma de doble filo”. Por ejemplo, para exacerbar la violencia hacia la mujer o coartar el derecho a la libertad de expresión.

13 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Libertad de expresión e internet*, Organización de Estados Americanos, 2013, párr. 16, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_o4_o8_Internet_WEB.pdf



43.4%

de los hogares en México carecen de conexión a internet.

Fuente: INEGI

En México, 34.3 millones de personas de 6 años y más continúan sin acceso a internet (29.9%), según la ENDUTIH 2019, y 15.4 millones de hogares no disponen de una conexión a la web (43.6%).¹⁴ En las zonas rurales¹⁵ e indígenas del país la brecha digital es más notoria. En Chiapas, donde la mitad de la población de más de seis años vive en zonas rurales, el 37.2% de las personas no utilizan internet, mientras que en Oaxaca y Guerrero comprenden el 33.2% y 28.9%, respectivamente.¹⁶

En la era digital, el acceso a internet se erige como uno de los medios por excelencia para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, en especial, la libertad de expresión y el acceso a la información. Por su carácter transformador, permite la expresión de opiniones y fomenta la capacidad de acceder a una diversidad de información, al pluralismo y a la divulgación de información.¹⁷

La conectividad no puede limitarse a la provisión de infraestructura; hay otros elementos fundamentales en los proyectos digitales ligados a la educación, el desarrollo económico, la pertinencia cultural y lingüística y, en un sentido más amplio, a un proceso de apropiación tecnológica y ejercicio pleno de los derechos humanos.¹⁸

14 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019", México, INEGI, <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/default.html#Tabulados>

15 De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2500 habitantes. INEGI, "Población Rural y Urbana", http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx

16 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018", México, INEGI, <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/default.html#Tabulados>

17 El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión *et al.* "Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet", OEA, 1 de junio de 2011, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>

18 UNESCO e IPDC, "UNESCO's Internet Universality Indicators. A Framework for Assessing Internet Development. Draft for the consideration of the Intergovernmental Council of IPDC, November 2018", UNESDOC, CI-18/COUNCIL-31/5.1, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265830>



En La Montaña de Guerrero las personas pueden comunicarse a través de "fichas" de prepago adquiridas a proveedores terciarios. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Políticas públicas, por un acceso a internet sin discriminación

Desde que tomó posesión, el presidente López Obrador ha insistido en que una de sus prioridades sería llevar internet a las comunidades más alejadas del país.¹⁹ Para ello, recurrió a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para crear la empresa CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, con un presupuesto de 1000 millones de pesos,²⁰ su objeto es "prestar y proveer servicios de telecomunicaciones, sin fines de lucro, para garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el de banda ancha e internet".²¹ El 28 de agosto de 2019, el IFT acordó entregarle una concesión²² para uso público como una empresa productiva subsidiaria de la CFE.

El propósito del gobierno es ampliar la cobertura desde una perspectiva territorial. Una visión que ha generado dudas, porque algunas voces consideran que "el reto que tenemos enfrente es

19 Martínez, Carla, "Llevar internet a zonas alejadas, reto de AMLO", *El Universal*, 26 de julio de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/llevar-internet-zonas-alejadas-reto-de-amlo>

20 Lucas, Nicolás, "IFT da concesión nacional a CFE Telecomunicaciones, pero fija condiciones de conectividad", *El Economista*, 4 de septiembre de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IFT-da-concesion-nacional-a-CFE-Telecomunicaciones-pero-fija-condiciones-de-conectividad-20190904-0046.html>

21 Acuerdo por el que se crea CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567088&fecha=02/08/2019

22 "Título de concesión única para uso público que otorga el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a favor de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos", México, Instituto Federal de Telecomunicaciones, 5 de agosto de 2019, https://rpc.ift.org.mx/vrpc/pdfs/98550_190904111308_804.pdf

inclusión”.²³ Además, la empresa tiene otros desafíos, como sostener el costo de la inversión y el mantenimiento de la infraestructura que despliegue en la llamada “última milla”,²⁴ que implica conectar a las poblaciones más alejadas desde los puntos por los que pasa la fibra óptica.²⁵

La empresa, de acuerdo con el documento publicado en el Diario Oficial de la Federación, tiene las siguientes funciones: “I. Conformar una red pública de telecomunicaciones sin fines de lucro, en condiciones de acceso efectivo a la población del país que no cuente con cobertura de dichos servicios [y] II. Promover y facilitar el desarrollo social y económico de la población mediante la prestación de servicios de telecomunicaciones, sin fines de lucro”.²⁶

Recientemente, el corporativo italiano Prysmian Group se adjudicó el contrato de la CFE para el tendido de una red de fibra óptica.²⁷ Hasta el momento se desconoce si este contrato forma parte de la operación de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador tiene el reto de recuperar las experiencias de sexenios anteriores a fin de no repetir el mismo enfoque fallido de limitarse a ampliar la infraestructura en el territorio nacional, lo que por sí solo no genera un impacto en la inclusión digital y el ejercicio efectivo de los derechos. Por el contrario, debe garantizar el acceso a internet sin discriminación, de manera que favorezca a las poblaciones históricamente marginadas, en especial, las mujeres indígenas, y genere mecanismos con pertinencia cultural y lingüística para la apropiación tecnológica, el uso de internet y la creación de contenidos.

La conectividad digital sin discriminación comprende múltiples esferas de acción y responsabilidad del Estado. ARTICLE 19 reconoce la necesidad de diseñar programas de alfabetización digital aparejados con las estrategias de conectividad, con el fin de reconocer el derecho de acceso a internet como un derecho instrumental que facilita el ejercicio de otros, como la libertad de expresión e información y los derechos económicos, sociales y culturales.

23 Hernández Armenta, Mauricio, “Internet para todos: El reto no es la cobertura, es inclusión: excomisionada del IFT”, *Forbes*, 12 de septiembre de 2019, <https://www.forbes.com.mx/internet-para-todos-el-reto-no-es-la-cobertura-es-inclusion-excomisionada-del-ift/>

24 “Se conoce como última milla a la parte final de las redes, donde los usuarios se conectan a las operadoras de telecomunicaciones ya sean residenciales o corporativos; comúnmente se le conoce como red de acceso, aunque también la denominación ‘última milla’ está muy extendida”. En Armijos Sánchez, Mauricio Javier, “Estado actual de las redes WLAN para el acceso a última milla a la internet en barrios suburbanos de la ciudad de Guayaquil y propuesta de una guía para proyecto de vinculación con la comunidad”, trabajo de titulación de ingeniero en telecomunicaciones, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2019, p. 27, <http://192.188.52.94:8080/bitstream/3317/13367/1/T-UCSG-PRE-TEC-ITEL-353.pdf>

25 Hernández Armenta, Mauricio, “¿Es viable el proyecto internet para todos de AMLO?”, *Forbes*, 30 de julio de 2019, <https://www.forbes.com.mx/es-viable-o-no-el-proyecto-de-internet-para-todos-de-lopez-obrador/>

26 Acuerdo por el que se crea CFE Telecomunicaciones..., *op. cit.*

27 “Prysmian logra contrato de CFE por 800 millones de pesos para llevar internet a todo México”, *DPL News*, 16 de enero de 2020, <https://digitalpolicylaw.com/prysmian-logra-contrato-de-cfe-por-800-millones-de-pesos-para-llevar-internet-a-todo-mexico/>

Por ende, la educación se erige también en un pilar fundamental como habilitador de derechos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que “la sociedad está interesada en que las generaciones de jóvenes cuenten con la formación educativa más completa e integral posible, ya que ello conlleva el obtener personas más preparadas que busquen el fortalecimiento y mejoría social, lo cual, incluso, es un pilar fundamental para alcanzar un Estado constitucional, democrático y humanista de derecho, como al que aspira el mexicano”.²⁸

Las políticas para garantizar la universalidad de internet deben incluir una perspectiva multicultural en las estrategias, evaluaciones y mediciones de conectividad y acceso a la web. En este sentido, ARTICLE 19 reafirma que el Estado mexicano debe 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. Esto implica desagregar y analizar la información vertida por la ЕНДУТИН 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.

A fin de cumplir con este propósito, también deberán 1) “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”; 2) “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”; 3) “crear campañas que coloquen a las mujeres como personas que utilizan las tecnologías, se benefician de ellas con la creación de contenidos en línea, el ejercicio de sus derechos a la libertad de expresión e información, así como de los derechos sociales, económicos y culturales sin ser objeto de violencia”.²⁹

En cuanto a los sistemas de medición, el Congreso de la Unión debe garantizar de forma anual los recursos necesarios que permitan al INEGI continuar con el levantamiento de la ЕНДУТИН.³⁰ El INEGI tiene la oportunidad de aprovechar los censos de población para focalizar el estudio sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de información de manera que incorpore la perspectiva de género, el ejercicio de los derechos humanos en internet, las poblaciones indígenas y una mayor granularidad de datos a nivel municipal.

28 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: XI.10.A.T.24 K (10a.), Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 23, octubre de 2015, tomo IV, pág. 4101, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2010206&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0>

29 ARTICLE 19, *Agenda mínima en materia de libertad de expresión e información 2018*, México, ARTICLE 19, 2018, pp. 19-20, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/AGENDA-MINIMA-2018-Informe-A19.pdf>

30 Los Estados deben reunir, analizar y rastrear datos desglosados por sexo y género sobre el acceso a las TIC y su utilización, con el fin de comprender mejor cómo se puede lograr la inclusión digital y la forma de elaborar políticas bien fundamentadas. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Promoción, protección y disfruta de los derechos humanos en Internet: medios de cerrar la brecha digital entre los géneros desde una perspectiva de derechos humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/35/9, párr. 53, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/35/9



La inclusión digital entraña un sentido pleno de la apropiación tecnológica, así como la posibilidad de hacer un uso más horizontal de la tecnología, alejado de una lógica impositiva y vertical de políticas de conectividad, a fin de que se garantice plenamente el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, y que las comunidades históricamente marginadas también se conviertan en fuente de información y conocimiento.

Benito Contreras, integrante de Radio Naxme, durante un taller de derechos digitales y herramientas audiovisuales con Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. Tlapa, Guerrero, 4 y 5 de mayo de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

La creación de espacios para el desarrollo de habilidades y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas (inclusión digital) no puede llevarse a cabo únicamente en la capital del país o de los estados. Las políticas públicas deben responder a las necesidades y al contexto de las diferentes localidades. La estrategia debe formularse como un modelo desconcentrado con capacidad de articulación, mecanismos de consulta y deliberación con los sujetos sociales destinatarios, y mayor grado de autonomía. El despliegue de infraestructura no puede ir solo.

Nuevas modalidades, viejas prácticas políticas

El 1 de diciembre de 2018 marcó un cambio histórico en México. Por primera vez llegaba al poder un gobierno que anunciaba alejarse del pasado priista y panista, para dar paso a una nueva etapa en la historia del país que acabaría con la corrupción, la impunidad, la desigualdad social y la apabullante violencia. “A partir de ahora se llevará a cabo una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el renacimiento de México”,³¹ declaró Andrés Manuel López Obrador en su discurso de toma de posesión como presidente. La transición se anunciaba (casi revolucionariamente)

31 “Corrupción, violencia, miseria; ‘se acabó’, dice AMLO”, *Zeta*, 1 diciembre de 2018, <https://zetatijuana.com/2018/12/corrupcion-violencia-miseria-se-acabo-dice-amlo/>

como la Cuarta Transformación (4T).³² Un punto de inflexión en la historia. Ante el anunciado cambio, resonaban las voces de esperanza. El desmantelamiento del pasado corrupto. “Hoy no inicia un nuevo gobierno, hoy comienza un cambio de régimen político de México”,³³ clamó López Obrador en el Congreso mexicano.

El espacio digital y las redes sociales acompañaban la llamada 4T del país para colocarse en el epicentro de la política mexicana.³⁴ Tras el anuncio del Instituto Nacional Electoral (INE) de los resultados de la elección, López Obrador expresó en su discurso del 2 de julio de 2018 su “gratitud a las benditas redes sociales”.³⁵ Ese momento marcó un giro en la relación de un presidente mexicano con el espacio digital como espacio de articulación social y fuerza vital para el movimiento que encabezaba. El reconocimiento pleno de que las redes sociales son las que rompen el “cerco informativo” de los medios tradicionales.³⁶ Un presidente que, al recibir el Botón de Oro de YouTube por superar el millón de suscriptores, afirmó: “Con las redes sociales es distinto, ya todos tenemos la libertad para manifestarnos y expresarnos”.³⁷

Con la celebrada nueva era anunciada por el presidente en favor de las libertades en el espacio digital y su novedosa relación, vendrían también el desencanto y las viejas prácticas del sexenio anterior. El uso de una diversidad de fórmulas,³⁸ entre ellas cuentas automatizadas en las redes sociales, particularmente en Twitter, y una articulación coordinada y sostenida de redes para favorecer la imagen del gobierno y reducir el alcance de las voces críticas y disidentes, como en su momento se hizo en el gobierno de Enrique Peña Nieto.³⁹ El inicio del actual gobierno estaría marcado por la construcción de narrativas que adquieren resonancia con el discurso

32 Fuentes, Yngrid, “AMLO presidente: ¿qué es la ‘Cuarta Transformación’ que propone Andrés Manuel López Obrador para México?”, *BBC Mundo*, 26 de noviembre de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>

33 “Como presidente, AMLO refrenda compromisos con los más pobres”, *Río Doce*, 4 de diciembre de 2018, <https://riodoce.mx/2018/12/04/como-presidente-amlo-refrenda-compromisos-con-los-mas-pobres/>

34 Córdova Morales, Úrsula Viridiana, “La transformación de la comunicación política global de las campañas electorales. El caso de Tatiana Clouthier, la coordinadora de campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador en Twitter”, *Conjeturas Sociológicas*, año 7, núm. 18, pp. 10-39, 2019, <http://revistas.ues.edu.sv/index.php/conjsociologicas/article/view/1473>

35 Medina, Alejandro, “Las benditas redes sociales que le dieron ‘like’ a AMLO”, *Forbes*, 28 de noviembre de 2018, <https://www.forbes.com.mx/las-benditas-redes-sociales-que-le-dieron-like-a-amlo/>

36 “AMLO agradece a redes sociales por romper ‘cerco informativo’ de los medios tradicionales”, *Aristegui Noticias*, 21 de junio de 2019, <https://aristeginoticias.com/2106/mexico/amlo-agradece-a-redes-sociales-por-romper-cerco-informativo-de-los-medios-tradicionales/>

37 “AMLO recibe el ‘Botón de Oro’ de YouTube por alcanzar el millón de suscriptores”, *El Financiero*, 21 de junio de 2019, <https://elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-recibe-el-boton-de-oro-de-youtube-por-alcanzar-el-millon-de-suscriptores>

38 ARTICLE 19, “En los primeros cien días de gobierno se ha intensificado la intolerancia a la crítica y al discurso disidente”, México, ARTICLE 19, 12 de marzo de 2019, <https://articulo19.org/en-los-primeros-cien-dias-de-gobierno-se-ha-intensificado-la-intolerancia-a-la-critica-y-el-discurso-disidente/>

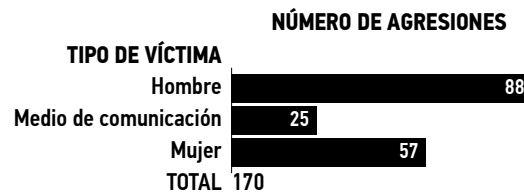
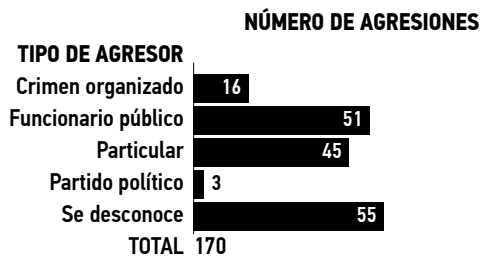
39 Porup, J. M., “How Mexican Twitter Bots Shut Down Dissent”, *Vice*, 24 de agosto de 2015, https://www.vice.com/en_us/article/z4maww/how-mexican-twitter-bots-shut-down-dissent

Agresiones contra periodistas en 2019 en el contexto digital

AGRESIONES POR ESTADO DE LA REPÚBLICA



TIPO DE AGRESIÓN	NÚMERO DE AGRESIONES
Amenaza	69
Ataque a medios de comunicaciones digitales y sistemas informáticos	6
Bloqueo, alteración o remoción de información	18
Intervención o vigilancia ilegal de comunicaciones	15
Intimidación y hostigamiento	62
TOTAL	170



Fuente: ARTICLE 19

del presidente, que legitima e incentiva ataques contra las y los periodistas en el espacio físico y digital.⁴⁰

Rosana Reguillo, profesora-investigadora del ITESO, compartió con ARTICLE 19 su preocupación sobre cómo este gobierno va afinando sus estrategias en el entorno digital e identificó tres problemas principales respecto a la libertad de expresión. Primero, “hay un tono de animadversión hacia la prensa, que tiende rápidamente a contaminar o contagiar la discusión en las redes”. En segundo lugar, “la imposibilidad de hacer cualquier tipo de crítica contra el presidente o contra la 4T [porque] inmediatamente es descalificada la opinión”. Y, en tercer lugar, “están creciendo formas distintas de violencia digital contra la prensa y los defensores de territorio, especialmente, que pasa por desacreditar a la persona. Eso es gravísimo para la libertad de expresión”.⁴¹

40 ARTICLE 19, “Carta pública al presidente Andrés Manuel López Obrador”, México, ARTICLE 19, 2 de enero de 2019, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/01/Article19-Carta-AMLO_v2-2.pdf

41 Entrevista de ARTICLE 19 con Rosana Reguillo, 11 de febrero de 2019.

Se observan en el espacio digital oleadas de agresiones que se amplifican mediante un efecto cascada que incluye una diversidad de actores en las redes sociales que amenazan, acosan y hostigan, en particular, a las mujeres periodistas.⁴² Y, nuevamente, la retracción de las voces que informan. El miedo se hace presente, así como la posibilidad de que la agresión se materialice en un contexto donde el periodismo se ejerce con un riesgo pavoroso y poniendo en peligro la vida.⁴³ Y con el miedo, la autocensura se impone como un irrefrenable remedio. El vertiginoso efecto de quienes habitan las “benditas redes sociales” y empujan al silencio. La voracidad que, ante la crítica y el disenso, inhibe el derecho a la libertad de expresión, limita el alcance del ejercicio periodístico y el escrutinio de la vida pública.

Las “benditas redes sociales” traen a la memoria las estrategias del régimen anterior, bajo nuevas modalidades. Primero, por ser el espacio para la movilización de cierto tipo de actores digitales, como la denominada #RedAMLOVE,⁴⁴ en favor de las causas del nuevo gobierno frente a “los conservadores”, opositores y la prensa que hace alguna crítica o pregunta incómoda en las cotidianas conferencias matutinas del presidente y en sus giras. Segundo, el espacio digital y, en particular, las redes sociales, vuelve a convertirse en el escenario de la disputa,⁴⁵ el control de las conversaciones y la incentivación de la polarización.⁴⁶ El de López Obrador se erige como el heredero de las estrategias del gobierno anterior, con una mayor capacidad para engullir las voces críticas desde la tecnología.⁴⁷

Ésta es una tendencia que se expande en diversas latitudes del mundo, como sucedió en las elecciones de El Salvador, donde el entonces candidato presidencial Nayib Bukele desplegó una estrategia en redes sociales para manipular y crear una percepción favorable a su ima-

42 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Mujeres periodistas y libertad de expresión*, CIDH, OEA, 2018, pp. 32-33, párr. 50, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>

43 García Martínez, Anayeli, “Asesinatos contra periodistas se mantienen en 2019”, CIMAC Noticias, 30 de diciembre de 2019, <https://cimacnoticias.com.mx/2019/12/30/asesinatos-contra-periodistas-se-mantienen-en-2019>; ARTICLE 19, “Asesinato de Norma Sarabia hace inminente que las autoridades frenen la impunidad en los crímenes contra periodistas”, México, ARTICLE 19, 18 de junio de 2019, <https://articulo19.org/asesinato-de-norma-sarabia-garduzo-hace-inminente-que-las-autoridades-frenen-la-impunidad-en-los-crmenes-contra-periodistas/>

44 “Democracia, libertad de expresión y esfera digital...”, *op. cit.*

45 *México 2019: la disputa por la interpretación*, ITESO, Signa Lab, 23 de mayo de 2019, https://signalab.iteso.mx/informes/informe_disputa-polarizacion_01.html#footnote-01

46 Signa Lab define “la polarización en Twitter como la radicalización de zonas de ‘opinión’ y juicios que muestran o un abierto rechazo o una postura acrítica o de franca defensa ante una noticia, discusión, imagen o figura pública y que puede o no ser producida artificialmente en entornos digitales”, *idem*.

47 De acuerdo con los informes publicados por el laboratorio interdisciplinario Signa Lab para la generación y gestión de conocimiento libre y análisis de redes, las estrategias iniciales durante el sexenio de Enrique Peña Nieto “palidecen frente a la sofisticación creciente que a partir de 2014 se ha ido instalando en la discusión en Twitter”, *idem*.

gen.⁴⁸ En Guatemala, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (cicig) presentó un estudio sobre el uso de *netcenters*,⁴⁹ para producir un “efecto derrame” con mensajes intimidantes dirigidos contra periodistas, activistas y figuras públicas que participan en la discusión de asuntos nacionales y, en particular, que manifiestan alguna postura crítica contra la corrupción.

Como lo expresó SignalLab en uno de sus informes:

A nivel global se expande una tendencia de alta peligrosidad, la intervención artificial sobre los rumos políticos en diferentes países a través de procesos de automatización y de alta coordinación humana, que barren a su paso con la capacidad empática de discusión, llevando a la lógica de la aniquilación virtual del adversario y de cualquier argumento.⁵⁰

Los informes de Signal Lab muestran los esfuerzos por sofocar el diálogo en Twitter a partir de la coordinación de personas y la automatización. Cada uno de sus reportes reflexiona sobre casos y coyunturas que han marcado un punto de inflexión en la distorsión de información y expresiones, ya sea a través del uso de *hashtags* o tendencias para silenciar la crítica, provocar ataques o promover la desinformación.⁵¹

Pese al avance de la tecnopolítica, es decir, la apropiación y el uso crítico de las redes para la participación ciudadana, la visibilización de temas claves, la denuncia y, especialmente, la organización del descontento [...] el uso de cuentas automatizadas para acelerar la producción de *trending topics* o tendencias, la creación y uso de cuentas conocidas como “troles” para dirigir ataques contra cuentas específicas o temas “incómodos” para ciertos grupos de poder, entre otras estrategias, han proliferado en México y en otros países.⁵²

Dichos informes también reportan hallazgos concernientes a tiempos más recientes, en cuanto a redes que impulsan *hashtags* o tendencias a favor del actual presidente. Según el informe citado, *México 2019: la disputa por la interpretación*, hay evidencia suficiente para aseverar que existe una

48 Cedillo García, Daniel Román, “La red de manipulación digital en las elecciones presidenciales de El Salvador”, *Milenio*, 25 de enero de 2019, <https://www.milenio.com/internacional/latinoamerica/red-manipulacion-digital-elecciones-presidenciales-salvador>

49 El término “*netcenter*” se refiere a un grupo anónimo que funciona como un enjambre que tiene el fin de crear tendencias en redes sociales para intensificar la atención o dirigirla hacia un tema o una persona real. Barreto Villeda, Bill, “cicig ubica *netcenters* en Guatemala, Xela y Cobán”, *Prensa Libre*, 20 de mayo de 2019, <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cicig-ubica-a-netcenter-en-guatemala-xela-y-coban/> Véase también “Informe. *Bots, netcenters* y el combate a la impunidad. El caso de Guatemala”, *cicig*, 20 de mayo de 2019, https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informes-tematicos/bots-netcenters-y-el-combate-a-la-impunidad/

50 Signal Lab, “México 2019: la disputa por la interpretación”, México 2019..., *op. cit.*

51 Para propósitos de este capítulo, nos referimos a desinformación como la propagación de información y propaganda con “el propósito de confundir a la población y para injerir 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”. Relator de las Naciones Unidas..., *op. cit.*

52 “Democracia, libertad de expresión y esfera digital...”, *op. cit.*

articulación profunda y una coordinación sostenida a lo largo de los intercambios en Twitter para defender la figura presidencial, sus colaboradores y sus decisiones. De acuerdo con este informe, algunas redes se utilizan para impulsar ciertos *hashtags*, emergiendo como respuestas casi inmediatas a las críticas, tendencias o comentarios negativos.

Internet y las TIC han brindado nuevas y múltiples oportunidades para que las personas accedan a más información, se expresen a nivel individual y colectivo, y se organicen en lo social. Sin embargo, a medida que aparecen nuevas expresiones de crítica y disenso, surgen y se reproducen mecanismos de silenciamiento para frenarlas. Ése fue el caso de Silvia Chocarro, responsable del programa de protección de la oficina internacional de ARTICLE 19, quien, al hacer una pregunta al presidente sobre su compromiso para abandonar un lenguaje que “deje de estigmatizar el ejercicio del periodismo [y] a los y las periodistas”, fue vapuleada en Twitter. La oleada de agresiones fue apabullante. Tres exitosos *hashtags* marcaron la conversación: #prensaprotituida, #prensasicaria y #prensacorruputa. Y los cinco términos más repetidos fueron: “española”, “periodistas”, “libertad”, “prensa prostituta” y “expresión”, de acuerdo con Signalab.

La narrativa imperante es la del rechazo a cualquier forma de cuestionamiento o crítica. Las redes sociodigitales se inundan de ruido y las cuentas participantes en estas tendencias construyen una barrera que no permite un debate que respete el disenso. Este clima contribuye a la vulnerabilidad de los periodistas.⁵³

El gobierno actual tiene la responsabilidad de proteger las múltiples expresiones en el entorno digital, sin que ello signifique dotarlo de mayores capacidades de intervención en los contenidos y en el derecho de las y los usuarios de expresarse libremente. Y en particular, tiene el deber de proteger las expresiones en las redes sociales, ya que ahí se da una parte importante del debate público, por lo que el Estado debe evitar la obstrucción del ejercicio de la libertad de expresión mediante la tergiversación del diálogo en línea.

Es necesario que, de forma paralela, se establezcan mecanismos de transparencia que eviten el uso arbitrario e indiscriminado de recursos públicos con el fin de cerrar los espacios de participación en internet y en las redes sociales. Es necesario, también, que haya una “máxima publicidad”⁵⁴ de las autoridades para contar con una rendición de cuentas eficaz en caso de que estos métodos de desmovilización social estén siendo desplegados por el Estado.

53 "Prensasicaria, prensaprotituida, prensacorruputa", Signalab, 4 de diciembre de 2019, <https://signalab.mx/2019/11/25/prensaprotituida/>

54 “[...] el Estado mexicano está constreñido a publicitar sus actos, pues se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de la autoridad [...] el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa”, Tesis: I.40.A.40 A (10a.), “Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”, décima época, 2002944, libro XVIII, marzo de 2013, <https://bit.ly/3aAJ9fQ>



9.9 MILLONES

Twitter identifica más de 9.9 millones de cuentas sospechosas semanalmente

Fuente: Twitter

Finalmente, el rol de las redes sociales es fundamental para generar mecanismos de protección que identifiquen a personas o grupos en situación de vulnerabilidad y les permitan seguir participando activamente y hacer frente a las amenazas que puedan provenir de fuera de internet.⁵⁵ Si bien algunas plataformas, como Twitter, se han dado a la tarea de brindar información sobre las cuentas que intentan manipular las conversaciones, identificando “más de 9.9 millones de cuentas sospechosas semanalmente, cifra que supera los 6.4 millones en diciembre de 2017 y los 3.2 millones en septiembre”⁵⁶ y algunas acciones⁵⁷ que pudieran afectar la conversación, aún hace falta un esfuerzo por garantizar mayores niveles de transparencia que permitan que las personas comprendan mejor el funcionamiento de las plataformas de las redes sociales. Esto es, claridad sobre las decisiones algorítmicas,⁵⁸ no en cuanto al funcionamiento matemático, sino de la información que nutre su sistema de inteligencia artificial,⁵⁹ para tener la posibilidad de evaluar la plataforma en su conjunto, garantizando la privacidad de las y los usuarios.

55 Kaye, David, *Speech Police, The global struggle to govern the Internet*, Columbia Global Reports, 2019, p.118.

56 “Así trabajamos para unirte a la conversación #Elecciones2018”, *Twitter*, 26 de junio de 2018, https://blog.twitter.com/es_la/topics/company/2018/Asi-trabajamos-para-unirte-a-la-conversacion-Elecciones2018.html

57 Ximénez de Sandoval, Pablo, “Twitter prohíbe los anuncios políticos en su plataforma en todo el mundo”, *El País*, 31 de octubre de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/10/30/actualidad/1572467801_480841.html

58 Un algoritmo “puede referirse a cualquier instrucción, como el código de una computadora, que lleva a cabo un conjunto de comandos: esto es esencial para la forma en que las computadoras procesan los datos”. ARTICLE 19 y Privacy International, *Privacy and Freedom of Expression In the Age of Artificial Intelligence*, 2018, p. 6, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Privacy-and-Freedom-of-Expression-In-the-Age-of-Artificial-Intelligence-1.pdf>

59 La inteligencia artificial se refiere “al aumento de la independencia, la velocidad y la magnitud relacionado con la adopción informática y automatizada de decisiones. No es una sola cosa, sino más bien una ‘constelación’ de procesos y tecnologías que permiten que las computadoras complementen o reemplacen tareas específicas que de otro modo serían ejecutadas por seres humanos, como tomar decisiones y resolver problemas”. Naciones Unidas, “Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/73/348, 26 de octubre de 2018, p. 3, párrafo 3, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ReportGA73.aspx>

Silvia Chocarro, oficial de Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos de la oficina internacional de ARTICLE 19, regresó a México en 2019 después de haber trabajado en el país como corresponsal en los años de la marcha zapatista y la “transición democrática” de Vicente Fox. Ahora llegaba como parte de una misión formada por 17 organizaciones internacionales y nacionales dedicadas a la defensa y promoción de la libertad de expresión e información para demandar el fin de la impunidad en los crímenes cometidos contra periodistas en México.

En respuesta a una solicitud de reunión bilateral con el presidente Andrés Manuel López Obrador, la misión fue invitada a acudir a la conferencia matutina del mandatario y hacerle allí unas preguntas. Sus integrantes aceptaron la invitación y acudieron la mañana del 6 de noviembre con el propósito de plantear sus interrogantes. En su primera pregunta al presidente, Silvia Chocarro valoró el compromiso de México a la hora de apoyar la última resolución de Naciones Unidas sobre la protección de periodistas, que hace un llamado especial a las autoridades a no estigmatizar a periodistas. Sin embargo, haciéndose eco de las preocupaciones de los periodistas de más de una docena de Estados con los que la misión se reunió, Chocarro le preguntó: “¿Se compromete usted a utilizar un lenguaje que no estigmatice a periodistas y el periodismo?”. A lo que el presidente respondió: “Yo quiero estigmatizar la corrupción, no a los periodistas. No tengo por qué comprometerme porque sencillamente actúo con respeto a todos”.

La interlocución con el presidente no quedó ahí. La reacción en las redes sociales y en internet fue turbulenta. En Twitter se volvieron tendencia los hashtags #presnachillona, #prensa-prostituida y #prensacorrupta. A partir de ese momento, comenzó una oleada de agresiones contra Silvia Chocarro. Aunque las otras dos personas que preguntaron también fueron atacadas, la virulencia del ataque fue mucho más desmedida contra Chocarro. Más de 15 mil menciones, de acuerdo con el análisis realizado por Signa Lab, y muchas agresiones por razones de género. Por ser mujer y defensora de derechos humanos.

Silvia Chocarro compartió con ARTICLE 19 su testimonio de lo vivido durante el ataque masivo que hubo en su contra en Twitter.

¿Cómo crees que impacta a las mujeres periodistas la oleada de mensajes y agresiones que se generan en las redes sociales?

El impacto es en primer lugar psicológico, un ataque masivo en línea puede generar miedo, inseguridad, falta de autoestima, sentimiento de culpabilidad. Este efecto se traslada a la vida profesional de la persona, dado que las mujeres periodistas podrían autocensurarse la próxima vez que vayan a escribir o expresarse en las redes sociales. Y, por tanto, este tipo de ataques masivos pueden tanto aislar a las mujeres periodistas como silenciarlas. Y esto tiene un impacto en la sociedad en general porque eso significaría que las personas no van a recibir la información o los reportajes o las investigaciones que estas mujeres periodistas podrían estar realizando.

¿Cómo te sentiste cuando comenzaron a circular los mensajes en Twitter en el marco de la misión internacional y la reacción que se generó con las preguntas que hiciste al presidente?

A pesar de haber trabajado en temas de protección y haber hablado con mujeres que han sido víctimas de ataques masivos, no es lo mismo conocer el problema que vivirlo en primera persona. Lo primero que sentí fue desconcierto. También sentí rabia y frustración porque desde el primer momento los tuits daban informaciones falsas sobre lo ocurrido en la mañana, o datos que no eran concisos, ni contrastados sobre lo que había ocurrido esa mañana. Después, tuve una reacción muy de libro y que es el efecto que tiene con frecuencia un ataque de este tipo sobre una persona. Tienes miedo, primero. Luego, te hace sentir insegura. Te hace cuestionarte lo que has hecho o cómo deberías haber hecho las cosas. Y entonces uno debe tener la mente muy fría para darse cuenta de que estos ataques están pensados para generar ese efecto en la persona y hay que tener claro que lo que ocurre en ese ataque masivo en las redes sociales no es la representación de lo que toda la sociedad piensa. Forma parte de un ataque coordinado. Y ese ataque coordinado pretende que uno piense que ésa es la visión de la sociedad en general.

Este ataque que se dio en Twitter, ¿tuvo efectos en otras esferas de tu vida personal y profesional? ¿Cuáles y cómo lo enfrentaste?

Cualquier ataque masivo que tiene como consecuencia tener una sensación de inseguridad o miedo tiene una implicación en la vida de una persona, porque los sentimientos no se producen en la esfera digital, se producen en la vida real. Y eso tiene un efecto en la vida cotidiana.

¿Cuál fue tu respuesta ante la oleada de agresiones que comenzaron a generarse en las redes sociales, en particular en Twitter? ¿Qué pasos tomaste y por qué?

Lo primero que hice, a los diez minutos de empezar el ataque, fue cambiar la configuración de mi cuenta de Twitter y filtrar los tuits para ver sólo los de aquellas personas que sigo. Ésta era una manera de evitar abrir mi [cuenta] y ver los mensajes que formaban parte del ataque masivo, que no quería ver porque cualquier ataque de estas características tiene inevitablemente un efecto psicológico en la persona. Y como quería evitar eso, pues cambié los filtros. Esto también significa que tampoco podía ver los mensajes de apoyo que recibía si [no eran] de las personas que yo seguía.

Probablemente haber visto mensajes de apoyo me hubiera ayudado. Después de dos o tres días de tener este filtro y no haber visto ninguno de los tuits sobre mí, [lo] quité por un momento y empecé a silenciar las conversaciones y las cuentas de las personas que seguían tuiteando sobre mí. De forma que, aunque quitara el filtro, tampoco iba a seguir viéndolas.

Desgraciadamente también tomé una decisión de la que sí me arrepiento, pero que fue un acto impulsivo en aquel momento. Después de tres días, cansada de lo que estaba ocurriendo y algo desbordada por el gran número de personas que me preguntaban cómo estaba, en relación con todos los mensajes que estaba recibiendo, decidí proteger mi cuenta, le puse un candado, de modo que sólo las personas que aceptas pueden ver tu línea de Twitter y hacer comentarios en tus tuits. En cierto modo me arrepiento de haber tomado esa decisión porque probablemente eso es lo que el ataque masivo buscaba, que me silenciara. Y proteger la cuenta es un acto muy visible de autocensura o de silenciamiento. Eso sí, agradezco que

hubo personas que me recomendaron lo contrario y a los dos días lo quité, pero eso no quita que me autocensuré durante 48 horas.

Pasados unos días quité todos los filtros de mis actualizaciones, y aún recibo algunas menciones de vez en cuando, pero nunca he vuelto a mirar qué es lo que se dijo sobre mí. No lo he buscado en Twitter.

¿Crees que las plataformas de redes sociales deberían tomar algunas acciones adicionales además de las que cuentan para hacer frente a los mensajes y agresiones contra las mujeres periodistas?

Lo primero que tiene que quedar claro es que la obligación de las plataformas es respetar los derechos humanos y por tanto tienen que desarrollar su negocio con un enfoque de derechos humanos. Proteger los derechos humanos es, sin embargo, la obligación del Estado. Las plataformas pueden mejorar los mecanismos de reporte, hacerlos más transparentes y sobre todo más accesibles a los colectivos, que suelen ser los más atacados, como pueden ser mujeres periodistas, o mujeres activistas. También deberían asegurarse que sus usuarios y usuarias conocen el funcionamiento de la red, las opciones que tienen en caso de que un ataque masivo en línea ocurra. Pueden promover talleres o algún tipo de recurso educativo o de formación para asegurarse sobre todo de que los colectivos que son más atacados [cuenten con] este tipo de formación para conocer bien cómo funciona la red y cómo pueden actuar.

¿Consideras que el Estado mexicano tienen alguna responsabilidad sobre las agresiones en la esfera digital que se dan en el marco de las conferencias matutinas? Si es así, ¿qué acciones de protección podría o debería implementar?

Cualquier Estado tiene la obligación de proteger a los periodistas según los estándares internacionales. Por tanto, si los periodistas están siendo atacados en las redes sociales, lo cual además puede acabar siendo un ataque físico, el Estado tiene la obligación de prevenir, proteger y procurar justicia a las víctimas. En el caso concreto de las conferencias matutinas, si los periodistas son atacados o amenazados en línea cuando hacen preguntas controvertidas o difíciles al presidente, el Estado debería analizar esta situación y tomar medidas que puedan prevenir estos ataques masivos en línea.

¿Qué acciones de protección podría tomar? En primer lugar, que el presidente sea muy cuidadoso con el lenguaje que utiliza con respecto a los periodistas. Cuando realizamos la misión internacional de 17 organizaciones, nos quedó claro cuando hablamos con periodistas tanto de la capital como de los estados que una de las principales amenazas que veían a [su] seguridad era su estigmatización por parte de autoridades. Estaban preocupados de que el lenguaje que utiliza a veces el presidente se esté reproduciendo a nivel estatal o a nivel local. Nos mostraron su preocupación porque estos ataques en línea, masivos, aparte de que son dañinos psicológicamente [y] pueden generar silenciamiento y autocensura, se pueden traducir en ataques reales a la vida de las personas o la integridad física y psicológica de las personas. [Por lo tanto], es fundamental tener cuidado con el lenguaje estigmatizante y hablar sobre el rol del periodismo en una sociedad democrática.



En segundo lugar, una de las mejores medidas para prevenir estos ataques masivos que están relacionados específicamente con preguntas que se realizan durante las mañaneras, sería que el propio presidente pidiera a sus seguidores que no se unan a este tipo de acciones masivas dado que estos ataques vienen de grupos y personas que con estos ataques pretenden defender al presidente y castigar a quienes consideran lo han retado o lo han criticado. Sería muy útil que el presidente condenara este tipo ataques e hiciera un llamado a sus seguidores a que no se unan, y que lo hiciera cada vez que esto se produce en una mañanera, que al día siguiente se manifestara de esta manera.

Silvia Chocarro habla durante conferencia mañanera de AMLO como parte de la misión internacional donde se abordaron los ataques a la libertad de expresión en México. 6 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Los excesos de la regulación y los riesgos para la libertad de expresión en el entorno digital

En la disputa por el control del espacio digital, se busca tener una mayor capacidad de intervención para influir en la conversación, silenciar voces o generar una narrativa hegemónica. Pero también significa que el Estado busca tener mayor preponderancia para lograr una regulación más activa de internet. Este gobierno comienza a perfilar un mayor nivel de participación, que va repercutiendo en el actuar legislativo y en su entramado institucional.



Personas revisan sus teléfonos celulares durante el simulacro sísmico en la Ciudad de México. Glorieta de los Insurgentes, 20 de enero de 2020. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Una muestra se dio en 2019, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó la miscelánea fiscal 2020. Con la intención totalmente legítima de recabar impuestos, la SHCP buscó imponer una sanción desproporcionada y lesiva para la libertad de expresión, como el bloqueo de las plataformas tecnológicas que incumplieran con sus obligaciones fiscales.⁶⁰

El propósito, más allá de una cuestión recaudatoria, era “meter en cintura” a las plataformas tecnológicas mediante una sanción que afectaba la libertad de expresión. La sanción prevista en la propuesta hacendaria implicaba bloquear el acceso a los servicios de una plataforma. Negar que un usuario o usuaria de internet disponga del contenido, servicios o aplicaciones que brinda una plataforma digital viola su derecho constitucional para acceder libremente “a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.⁶¹

60 ARTICLE 19, “El Estado mexicano debe impulsar impuestos a la economía digital sin limitar la libertad de expresión ni la innovación”, México, ARTICLE 19, 30 de septiembre de 2019, <https://articulo19.org/el-estado-mexicano-debe-impulsar-impuestos-a-la-economia-digital-sin-limitar-la-libertad-de-expresion-ni-la-innovacion/>

61 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, párr. 2, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

En este sentido, la CIDH y la CorteIDH han reconocido que la libertad de expresión se interrelaciona con otros derechos que deben garantizarse de forma plena y simultánea, por ello, “los Estados no podrían ampararse en un aspecto del derecho para menoscabar el otro, debiendo garantizar su ejercicio de manera integral [...]; la prohibición u obstaculización en la difusión de la expresión constituye una violación al derecho a la libertad de expresión en su dimensión individual y social”.⁶²

Recordemos que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su Resolución Promoción, Protección y Disfrute de los Derechos Humanos en Internet, de 2012,⁶³ estableció que los derechos humanos deben de ser protegidos también en el entorno digital, haciendo especial énfasis en la libertad de expresión, conforme a la normatividad internacional aplicable en la materia.

Por lo tanto, era fundamental que la perspectiva de derechos estuviera presente en los debates tributarios del país. Era necesario cuidar la manera en que el sistema fiscal procurara gravar los bienes y servicios que permiten que las personas busquen, reciban y compartan contenidos en internet, para que no existieran restricciones en el ejercicio de los derechos humanos.

La sanción de desconexión, además, contravenía la prohibición de la censura por medios indirectos, que incluye cualquier medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones, como es el bloqueo de plataformas digitales.⁶⁴

La RELE estableció que una medida restrictiva “puede tener un impacto realmente devastador en el funcionamiento general del internet y, en consecuencia, en el derecho a la libertad de expresión de todo el conjunto de los usuarios [...] en este sentido, es indispensable evaluar cada una de las medidas, de forma especializada”.⁶⁵

62 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente*, CIDH-RELE, 2017, párr. 71, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf

63 Naciones Unidas, Resolución Promoción, Protección y Disfrute de los Derechos Humanos en Internet, 2012, Resolución Promoción, Protección y Disfrute de los Derechos Humanos en Internet, 2012, A/HRC/20/L.13.

64 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA, 2009, p. 33, párr. 96, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

65 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Libertad de expresión e internet*, op. cit., p. 27, párrafo 53.

Al momento de escribir este informe se presentaron dos iniciativas tendientes a imponer un mayor control sobre el espacio digital por el Estado, con un efecto negativo sobre la libertad de expresión y el acceso a la información. La primera es una iniciativa presentada por el senador Ricardo Monreal, de Morena, sobre el mal llamado “derecho al olvido”,⁶⁶ que busca modificar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares a partir de una interpretación distorsionada sobre el derecho a la privacidad y la protección de datos personales⁶⁷ que abriría el camino para la censura de información de interés público, al caracterizar a los medios digitales como sujetos regulados para llevar a cabo el tratamiento de datos personales.

Como ya lo ha advertido ARTICLE 19 en informes anteriores,⁶⁸ el “derecho al olvido” es un mecanismo que, invocando el derecho de cancelación de datos personales, es utilizado principalmente por políticos y figuras con proyección pública para eliminar información de interés para la sociedad, en especial, la relacionada con la comisión de delitos, violaciones a derechos humanos o actos de corrupción.⁶⁹ La eliminación de contenidos, de acuerdo con la RELE, tiene un efecto limitador en la libertad de expresión, por su carácter restrictivo de la búsqueda, recepción y difusión de ideas e informaciones de todas las personas.

El segundo caso se refiere al deplorable borrador del Código Penal Nacional,⁷⁰ que propone incorporar delitos relacionados con la esfera digital tipificados de una manera sumamente preocupante: “terrorismo” y “noticias falsas”. Ambos delitos son descritos de forma amplia y vaga, otorgando facultades discrecionales en su interpretación para limitar la difusión de expresiones protegidas constitucionalmente. En el caso de las noticias falsas, la RELE ha puesto especial énfasis en que los gobiernos y, en especial, el poder Judicial se abstengan de utilizar la vía penal como un mecanismo para hacer frente a la desinformación.⁷¹

66 ARTICLE 19, “Iniciativa para reconocer el ‘derecho al olvido’ abre puerta a la censura y es contraria a los derechos humanos”, 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/>

67 “Si bien la protección de datos personales constituye un objetivo legítimo, en ningún momento puede ser invocada para limitar o restringir la circulación de información de interés público sobre funcionarios o personas públicas, o candidatos en el ejercicio de sus funciones, o que involucren violaciones de derechos humanos”. Lanza, Edison, relator especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “Informe anual 2016”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17, 15 de marzo 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/InformeAnual2016RELE.pdf>

68 ARTICLE 19, *Democracia simulada...*, op. cit., p.108.

69 Álvarez Acevedo, Carlos, “Google y activistas vs. el INAI: ‘Derecho al olvido’ borrará historial negro de políticos”, *SinEmbargo*, 27 de mayo de 2015, <https://www.sinembargo.mx/27-05-2015/1357840>

70 “Iniciativa de Código Penal Nacional restringiría la libertad de expresión y el derecho a la información”, 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/>

71 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, OEA, 2019, p.15, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf

Estos intentos de reforma envían señales de que este gobierno en turno tiene más apremio en estrechar los márgenes a la pluralidad de expresiones e informaciones en la esfera digital. Si bien hasta ahora estos proyectos para cambiar el entramado jurídico no se han materializado, son una advertencia de que, en la búsqueda de garantizar derechos legítimos, como la seguridad o la protección de datos personales, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador o, en su defecto, un sector parlamentario de Morena, esté buscando controlar más decididamente el espacio de las libertades en internet.

Desde ARTICLE 19 advertimos que el gobierno actual debe considerar que el espacio digital está guiado por el principio de múltiples partes interesadas⁷² y el modelo de gobernanza de internet.⁷³ Las iniciativas legislativas, o cualquier otra acción que provenga del Estado, deben reconocer la naturaleza de internet, evitar la sobre-regulación y la instauración de mecanismos que, en la búsqueda de dar atención a algún fenómeno en el espacio digital, termine restringiendo el ejercicio de los derechos humanos.

La vía no puede ser unidireccional y tampoco partir de que el Estado es el único actor que debe realizar acciones para hacer frente a ciertos fenómenos negativos, por ejemplo, las llamadas “noticias falsas”.⁷⁴ Los debates abiertos y la participación democrática tienen que estar presentes en la adopción de normas relacionadas con el espacio digital e internet. La inclusión, la transparencia, la rendición de cuentas, la legitimidad y la efectividad deberán erigirse como los indicadores primarios de la gobernanza multisectorial.

Las acciones realizadas por este gobierno en el marco de la economía digital, la desinformación o la protección de datos personales, deberán partir de una perspectiva de derechos humanos que involucre la participación multisectorial. Las medidas que se adopten han de ser las menos lesivas y cumplir con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, con el fin de que no restrinjan el ejercicio de la libertad de expresión.

72 Se refiere a la participación de gobiernos, sociedad civil, organizaciones internacionales, comunidad técnica y comunidad académica.

73 “La Agenda de Túnez define la gobernanza de internet como el desarrollo y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos papeles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de internet” y acordó que dicha gobernanza debiera ser transparente, multisectorial y democrática. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Libertad de expresión...*, op. cit., párr. 16, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf

74 La secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, expresó a finales de 2019 estar a favor de regular las redes sociales porque las *fake news* dañan y pueden llegar a destruir a una persona “en segundos”. También hizo un llamado a que las plataformas de redes sociales generen un código de ética. “Con estas acciones se puede evitar escalar más allá de los límites permitidos por la libertad de expresión; se dan noticias falsas o ataques a una persona sin fundamentos y no pasa nada”, Secretaría de Gobernación, Segob, “Llama secretaria Olga Sánchez Cordero a las y los mexicanos a construir juntos en 2020, la paz, la igualdad, la equidad y la justicia”, Secretaría de Gobernación, boletín núm. 387/2019, <https://www.gob.mx/segob/prensa/llama-secretaria-olga-sanchez-cordero-a-las-y-los-mexicanos-a-construir-juntos-en-2020-la-paz-la-igualdad-la-equidad-y-la-justicia?idiom=es>

El intento de establecer este tipo de sanciones a las plataformas digitales, si bien no fueron aprobadas,⁷⁵ y otras propuestas arrojan luz sobre la necesidad de defensa continua del espacio digital. Al igual que esta iniciativa, hay otros ejemplos de que se busca controlar la expresión en internet.

El populismo punitivo contra la libertad de expresión

El año de 2019 estuvo marcado por una fuerte movilización de grupos de mujeres que demandan reformar los códigos penales de diferentes estados del país para incluir el delito de difusión no consentida de imágenes con contenido sexual. El modelo punitivo fue adquiriendo fuerza y, con ello, una política de criminalización que, además de ser sólo un paliativo para resolver la violencia estructural contra las mujeres en un país donde campean la impunidad y la revictimización,⁷⁶ conlleva efectos negativos para la libertad de expresión.

Peniley Ramírez es periodista de investigación y columnista en *El Heraldo*. Comenzó a tener una mayor actividad en Twitter hace unos dos años a raíz de una serie de investigaciones sobre los adversarios de López Obrador. Sin embargo, en 2019, comenzó a recibir una serie de ataques en Twitter a raíz de una publicación que hizo sobre las becas que entrega el gobierno a jóvenes estudiantes.⁷⁷

La reacción a la publicación fue desmedida y desató una oleada de mensajes, principalmente desde la cuenta de @cesarpaz, “un acosador de periodistas”.⁷⁸ Como una medida de seguridad, Peniley comenzó a silenciar las conversaciones. Al mismo tiempo, aparecieron *hashtags* como “#Penifake”, “#chayotera”, “#fakenews”, lo cual incrementó los ataques. La intensidad de los mensajes fue tan desmedida que “desinstalé Twitter de mi teléfono y seguí la recomendación de no alimentar a los *trolls*”. Los ataques tenían contenidos misóginos, descalificaciones, todos, con un componente de género.

El espacio virtual traspasaba los límites del código binario para volverse tangible. Los mensajes que recibió la afectaron emocionalmente. No sólo fue el lenguaje violento y discriminatorio, como “pinche cubana, regrésate a tu país”, o las amenazas de violación, sino también por los ataques a su credibilidad como periodista.

El efecto la llevó a replegarse. A guarecerse en el silencio. El impacto que finalmente conduce a la autocensura. Sus tuits pasaron de 9 millones a sólo un millón. Todos estos ataques generan un efecto pernicioso. Son “voceros del odio” atizados por el gobierno.

75 Melín, Angélica, “Diputados avalan en lo general miscelánea fiscal 2020”, mvs Noticias, 18 de octubre de 2019, <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/diputados-avalan-en-lo-general-miscelanea-fiscal-2020/>

76 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, “Falta de investigación y filtración de información en los casos de feminicidio”, recomendación 9/2019, CDH CDMX, p.40, párr. 66, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Reco_092019.pdf

77 López Ponce, Jannet, “Entrega de becas en nivel medio superior será cada dos meses: AMLO”, *Milenio*, 1 de enero de 2019 <https://www.milenio.com/politica/amlo-entrega-becas-nivel-superior-meses>

78 Testimonio de la periodista en la documentación realizada por ARTICLE 19.

La violencia hacia las mujeres en el espacio digital no ha cesado en los últimos años. Es un fenómeno global⁷⁹ que tiene un impacto directo sobre quienes usan las TIC como una forma de ejercer su derecho a la libertad de expresión; una tendencia que suele exacerbarse en las mujeres que hacen periodismo y cuya carga es doble por ser mujeres⁸⁰ y periodistas⁸¹.

Esta realidad abre interrogantes sobre cuáles son las vías más efectivas para hacer frente a la violencia ejercida contra las mujeres en la esfera digital. Y es, en este debate, donde el *populismo punitivo*⁸² intenta imponerse como la solución definitiva, sin tomar en cuenta los efectos negativos que conlleva para el ejercicio de otros derechos humanos, en especial para la libertad de expresión y el acceso a la información.

ARTICLE 19 reconoce las repercusiones que tiene la violencia en el espacio digital, en particular, la que se ejerce contra las mujeres como una extensión de la violencia estructural machista y heteropatriarcal. En los últimos años, ha documentado el impacto que tiene en las periodistas. Una violencia palpable que no sólo queda en el ciberespacio.

Sin embargo, la propuesta presentada en los congresos estatales y federal le planteó a algunas organizaciones de la sociedad civil,⁸³ entre ellas ARTICLE 19, la necesidad de proponer vías menos lesivas para el ejercicio de los derechos humanos en el espacio digital, particularmente, para la libertad de expresión, como: 1) procesos judiciales de naturaleza civil como una alternativa a la tipificación de carácter penal, 2) emplear los tipos penales ya existentes para los casos más graves, 3) desarrollar programas preventivos en el ámbito educativo para revertir una violencia estructural arraigada en la sociedad, o bien 4) seguir incentivando a las plataformas de las redes sociales y otros sitios en internet para que incorporen políticas internas con disposiciones específicas en materia de violencia y discriminación basadas en el género.⁸⁴

79 Amnistía Internacional, "Toxic Twitter – A Toxic Place for Women", Amnesty International, 2018, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/03/online-violence-against-women-chapter-1/>

80 ARTICLE 19, "Periodista recibe amenaza de muerte y violencia sexual tras la publicación de un reportaje", ARTICLE 19, 7 de febrero de 2019, <https://articulo19.org/periodista-recibe-amenaza-de-muerte-y-violencia-sexual-tras-la-publicacion-de-un-reportaje/>

81 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Mujeres periodistas..., RELE/CIDH, "Mujeres periodistas...", *op. cit.*, párr. 45.

82 Nos referimos a populismo punitivo "cuando frente a una problemática social se utiliza de manera indiscriminada e injustificada el sistema jurídico penal, buscando en el fondo una legitimación política y social con medidas superfluas que no resuelven nada. Por el contrario, la respuesta penal del Estado en muchas ocasiones agrava o aumenta el problema". ARTICLE 19, "Caso Gerardo Ortiz: populismo punitivo", México, ARTICLE 19, 22 de julio de 2016, <https://articulo19.org/caso-gerardo-ortiz-populismo-punitivo/>

83 Argüelles, Alex, "Poner en riesgo la libertad no va a asegurarnos vivir sin violencia", *Derechos Digitales*, 13 de diciembre de 2019, <https://www.derechosdigitales.org/14054/poner-en-riesgo-la-libertad-no-va-asegurarnos-vivir-sin-violencia/>

84 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe empresas y derechos humanos: Estándares interamericanos", OEA / CIDH / REDESCA, 2019, p.100, párr. 187, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>



Una manifestante sostiene una pancarta contra el acoso en línea durante la protesta del 8 de marzo de 2020 en la Ciudad de México. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

La creación de tipos penales para sancionar la difusión no consentida de imágenes con contenido sexual propuesta en diferentes estados del país abre el camino a la criminalización del ejercicio periodístico. La vaguedad en la redacción, que no describe con precisión las conductas que están prohibidas (principio de taxatividad) y la subjetividad de conceptos como “erótico sexual”⁸⁵ o “desnudos parciales” conllevan el riesgo de una legislación que restrinja el flujo de información sobre asuntos de interés público.

La redacción de los tipos penales es susceptible de detonar la criminalización de la libre manifestación e implica riesgos en su aplicación. Por ejemplo, obstaculizaría el trabajo periodístico de cobertura de acciones realizadas en el marco de una protesta en la que los manifestantes muestren su cuerpo desnudo, o bien cuando un medio difunda, “sin el consentimiento”, acciones “privadas” de figuras públicas que sean relevantes para la sociedad. Por ejemplo, en casos en los que un funcionario público esté vinculado a la explotación sexual de mujeres.⁸⁶

De igual forma, resulta preocupante que las reformas legislativas en los diferentes estados del país tampoco establezcan salvaguardas para evitar la eliminación de información de interés público. Una de estas omisiones, por ejemplo, se observa en la Ley de Acceso de las Mujeres a una

85 Código Penal del Estado de Yucatán, <http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=6c305d2b54d53fde9f65ee8630df4coa.pdf&recurso=codigo>

86 García A., Dennis, “Ex-AFI, líder de red internacional de trata de personas”, *La Jornada*, 5 de agosto de 2018, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/08/05/detienen-a-ex-miembro-de-la-afi-por-explotacion-sexualmente-3917.html>

Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, que en su artículo 72 ter., fracción II, faculta al Ministerio Público para que “ordene de manera inmediata, las medidas de protección necesarias, ordenando vía electrónica o mediante escrito a las empresas de plataformas digitales, redes sociales o páginas electrónicas, personas físicas o morales, la interrupción, bloqueo, destrucción, o eliminación de imágenes, audios, o videos relacionados con la querrela”.⁸⁷ Este artículo otorgaría facultades discrecionales al Ministerio Público para solicitar la supresión de contenidos, es decir, la eliminación de información, sin que exista ningún tipo de control judicial. Además, supone una medida desproporcional que afecta directamente a la libertad de expresión, suprimiendo el derecho de buscar y recibir información.

Imaginemos que se difunde a través de diferentes medios de comunicación un video en el que aparece un grupo de funcionarios públicos en una fiesta con *stripers* dentro de las instalaciones de una dependencia del Estado. Con esta ley, podría solicitarse que la autoridad disponga la eliminación, el bloqueo o la destrucción del video. Es decir, la legislación no contempla ningún tipo de excepción en favor del ejercicio de la libertad de expresión, en especial, cuando se trate de contenidos con temas de interés público. Además, en este caso, es posible implementar mecanismos menos restrictivos para la libertad de expresión y el acceso a la información, al mismo tiempo que garantizar la protección de la privacidad de las personas involucradas, “pixelando” el contenido y no removiendo su totalidad.

Como lo ha expresado la RELE, “las decisiones que implican bloquear o filtrar el acceso a determinados contenidos en línea sólo son legítimas si las mismas están establecidas por medio de una ley clara y precisa, responde a una necesidad imperiosa y la misma sólo puede ser alcanzada mediante este tipo de acciones y no otras que dañen en menor medida a la libertad de expresión. El bloqueo o dada de baja de contenidos en internet puede tener un efecto similar a la censura”.⁸⁸

La violencia en línea, al ser parte de una violencia arraigada estructuralmente, exige cambios igualmente profundos. El documento de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad⁸⁹ hace un llamado a reforzar las obligaciones positivas de los Estados para reducir la desigualdad de las voces excluidas y promover el pluralismo y la diversidad, como una condición esencial de la libertad de expresión. Las iniciativas legislativas para erradicar la violencia digital mediante reformas a los códigos penales, lejos de garantizar una transformación de raíz, propician que el Estado eluda su responsabilidad de hacer frente a la discriminación y el uso rei-

87 Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Reforma Publicada mediante Periódico Oficial número 084, 2da. Sección, de fecha 12 de febrero de 2020. Decreto número 172, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, vigésima primera época, 22 de enero de 2020, núm. 267Bis, p. 5, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/68a66c34f452ed4fa3f37ff4c98e2cb9.pdf

88 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía para garantizar...*, op. cit.

89 ARTICLE 19, *Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad*, Londres, ARTICLE 19, 2009, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>

terado de estereotipos negativos como fenómenos arraigados en la sociedad.⁹⁰ Buscan, además, adoptar medidas destinadas al fracaso si partimos de una realidad: las fallas estructurales de la procuración de justicia en este país son garantía de impunidad.

ARTICLE 19 realizó un ejercicio de transparencia para identificar cómo las fiscalías atienden delitos relacionados con la violencia contra las mujeres en internet. Solicitó información a través de las unidades de transparencia de las fiscalías generales de Aguascalientes, Chiapas y Durango para conocer: 1) el número de denuncias registradas por delitos relacionados con alguna forma de violencia hacia las mujeres en el espacio digital, 2) el número de carpetas de investigación abiertas y, finalmente, 3) el número de carpetas de investigación que han sido judicializadas. Los delitos que se incluyeron en las solicitudes fueron amenazas, acoso sexual y hostigamiento sexual, los más asociados a la violencia que viven las mujeres y, además, identificados por las fiscalías como cometidos “a través de medios informáticos o por cualquier otro medio”.

La información entregada aporta elementos que demuestran que las fiscalías generales de las entidades federativas tienen rezagos, sobrecarga de trabajo y un lento trámite desde la carpeta de investigación hasta la judicialización de los delitos.

La Fiscalía General del Estado de Aguascalientes señaló que en 2019 se abrieron 1329 carpetas de investigación por el delito de amenazas, de las cuales 11 casos se vincularon a proceso (0.83%); por el delito de hostigamiento fueron 51 carpetas y sólo un caso se vinculó a proceso (1.96%) y, finalmente, en relación al delito de acoso no se registró ni se vinculó a proceso ningún expediente.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado de Chiapas indicó que en 2019 abrió 411 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por el delito de amenazas y 61 por acoso sexual. En lo tocante al delito de acoso sexual a través de medios electrónicos, según el artículo 283 ter. del Código Penal para el Estado de Chiapas,⁹¹ la fiscalía determinó que “no se cuenta con expedientes iniciados por el delito requerido”. En lo que toca al delito de hostigamiento sexual, sólo se abrieron 24 averiguaciones previas.

La Fiscalía General del Estado de Durango señaló que en 2019 se denunciaron siete casos de violación a la intimidad, lo que motivó la apertura de otras tantas carpetas de investigación, de las cuales ninguna derivó en audiencias iniciadas ni vinculación a proceso. De hostigamiento sexual, se denunció sólo un caso y aunque se abrió la carpeta de investigación respectiva, ninguna audiencia fue iniciada ni hubo vinculación a proceso. Por el delito de abuso sexual se recibieron 22 denuncias, de las cuales se inició el mismo número de carpetas de investigación. Sólo un caso llegó a audiencia inicial y sólo una se vinculó a proceso (0.45%). Finalmente, en lo que respecta al delito de acoso sexual, se denunciaron 11 casos y se abrió el mismo número de carpetas de investigación, pero no se registraron audiencias iniciales ni se vincularon a proceso.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Reforma publicada mediante periódico oficial número 101, de fecha 04 de mayo de 2020. Decreto número 224, https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0012.pdf?v=MjE=

A pesar de que estos tres estados cuentan con tipos penales para atender alguna forma de violencia en línea contra las mujeres, el alcance que tienen las fiscalías para investigar los casos y judicializarlos sigue siendo limitado. Ello demuestra que además de que la legislación puede tener repercusiones desproporcionadas en el ejercicio de la libertad de expresión por los términos en que están redactados los tipos penales, también se genera revictimización como resultado de la impunidad casi absoluta en la que se mantienen estos delitos.

La lucha por mantenerse en línea

El periodista Héctor Llorame publicó un reportaje el 5 de octubre de 2019 sobre las casas de gestión de diputados del Congreso del estado de Puebla debido a varias denuncias de que diversos inmuebles registrados como “casas de gestión de los diputados y diputadas” son domicilios inexistentes o, en su caso, sitios de oficinas cerradas, casas habitación o hasta empresas donde se había erogado presupuesto del gobierno de Puebla. Esta información se publicó en Twitter mediante un hilo que mostraba las fotos de la respuesta a la solicitud de información que había dado el sujeto obligado al periodista, en este caso el gobierno poblano.

Ante esta publicación, Twitter tomó dos medidas: 1) bloquear la cuenta por infracción a sus reglas, al publicar información presuntamente privada, y 2) la eliminación de la información exhibida por el periodista, donde se anexaba la respuesta pública que había emitido el gobierno de Puebla. Sin embargo, la publicación no contravenía las políticas de la plataforma sobre derechos de autor o marcas comerciales, suplantación de identidad, conducta ilícita o acoso. El periodista, al compartir dicha información, tampoco infringió, en ningún momento, ninguna disposición de la “Política sobre la información privada” de la red social.⁹²

Las plataformas de las redes sociales deben seguir trabajando por alinear sus políticas internas con el marco internacional de los derechos humanos⁹³ y reconocer con más amplitud las excepciones en favor del interés público y el trabajo periodístico. Si bien algunas reconocen como excepciones a sus normas comunitarias el interés noticioso⁹⁴ (*newsworthiness*) y el interés público, su alcance sigue siendo limitado e incompatible con los estándares internacionales de libertad de expresión. Por ejemplo, algunas redes sociales sólo aplican estas excepciones cuando la cuenta tiene un determinado número de seguidores (100 000 o más), esté verificada y sea de un “representante o un funcionario del gobierno, se postule para un cargo público o sea considerado para un puesto en el gobierno”.⁹⁵

92 “Política sobre la información privada”, *Twitter*, marzo de 2019, <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/personal-information>

93 Kaye, D., *op. cit.*, p. 118.

94 Kaplan, Joel y Osofsky, Justin, “Input From Community and Partners On Our Community Standards”, *Facebook*, 21 de octubre de 2016, <https://about.fb.com/news/2016/10/input-from-community-and-partners-on-our-community-standards/>

95 “Definiendo el interés público en Twitter”, *Twitter*, 27 de junio de 2019, https://blog.twitter.com/es_la/topics/product/2019/Definiendo-el-interes-publico-en-Twitter.html

Tales criterios no contemplan a los medios independientes, a periodistas que no tienen un gran número de seguidores, ni los temas que son fundamentales para un debate abierto y robusto en una sociedad democrática. El tuit que publicó el periodista Héctor Llorame, además de plasmar información proveniente de un órgano de transparencia y acceso a la información, versaba sobre inmuebles que se adquirieron a través de la contratación y licitación de un ente público gubernamental, en este caso al gobierno y al congreso de Puebla.

En los últimos tres años, ARTICLE 19 ha documentado los casos de periodistas y medios digitales que por distintas vías han sufrido la censura en línea en forma de eliminación de contenidos.⁹⁶ En 2019, la tendencia continuó. Las y los periodistas que publican noticias en las redes sociales o incluso en la página web de sus medios fueron objeto de esta práctica. En el caso de las redes sociales, la supresión de contenidos está vinculada con infracciones a sus normas comunitarias. En cuanto a los *web host*, se relaciona con las políticas del contrato, poniendo especial énfasis en violaciones a derechos de autor, reclamos con base en la Ley de Derechos de Autor de la Era Digital (DMCA, por sus siglas en inglés)⁹⁷ y el uso de registro de marca. Para algunos periodistas, los efectos de la supresión de contenidos son económicos, emocionales y laborales, un estado de indefensión que genera frustración y el impedimento para continuar desarrollando su trabajo periodístico.

En 2019, y dando continuidad al informe *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, ARTICLE 19 realizó solicitudes de información en 32 entidades federativas relacionadas con la remoción de contenido por autoridades a nivel ejecutivo, administrativo, electoral y judicial, con el objetivo de conocer las razones por las cuales el Estado la solicita, a qué tipo de redes sociales lo piden, si cuentan con alguna orden judicial expedida y si tienen competencia para hacerlo. La investigación cualitativa y cuantitativa, que está en proceso desde el inicio de proyecto, ha identificado varios patrones: 1) las secretarías de Seguridad Pública de las entidades federativas son las instituciones que más demandan eliminar contenido, 2) ninguna de estas peticiones se hizo mediante una orden judicial, 3) Facebook fue la principal red social a la que se le pidió la remoción y 4) los motivos principales para solicitar la remoción de contenido fueron “perfil falso”, “suplantación de identidad”, “fraude”, “contenido de carácter sexual”, “normativa electoral” entre otras.

En total, se presentaron 224 solicitudes de información, de las cuales 13 se dirigieron a diferentes sujetos obligados de la Federación y 211 a sujetos estatales. Se obtuvieron 159 respuestas, que representan 70% de las solicitudes enviadas. En la respuesta a 11 solicitudes se ofreció información sobre 281 peticiones de remoción de contenido. Campeche ocupa el primer lugar, con 145, seguido de Veracruz (60), Baja California Sur (53), Nuevo León (12), Chihuahua (4), Oaxaca (2), Querétaro (1), Baja California (1), Zacatecas (1) y Jalisco (1). De las 281 peticiones de eliminar contenido, 76% se dirigieron a Facebook en entidades como Campeche, Veracruz y BCS. Se registran 31 motivos por los que ésta se pidió, entre los que destacan: a) contenido sexual, b) fraude, c) acoso cibernético, d) suplantación de identidad, e) *ciberbullying*, f) violación de la normativa electoral, “sextorsión” y perfil falso.

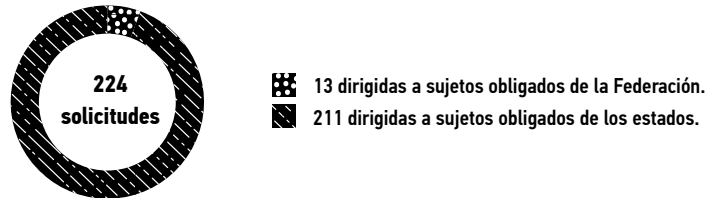
96 La remoción o eliminación de contenido se refiere a “la práctica para eliminar o restringir la circulación de información en internet valiéndose de marcos jurídicos y mecanismos privados que limiten su acceso”.

ARTICLE 19, *Ante el silencio...*, op. cit., p. 104.

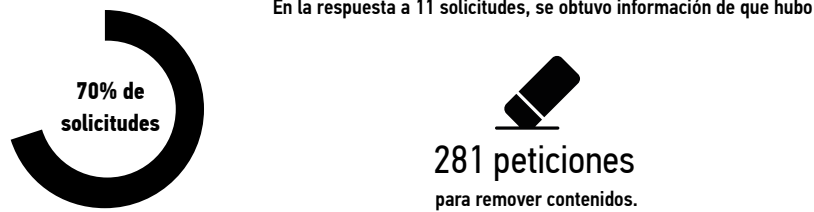
97 us Government, “The Digital Millennium Copyright Act. us Copyright Office Summary”, 1998, <https://www.copyright.gov/legislation/dmca.pdf>

Solicitudes de información sobre remoción de contenidos en plataformas digitales

ARTICLE 19 presentó 224 solicitudes de acceso a la información sobre peticiones de autoridades a plataformas digitales para remover contenidos:

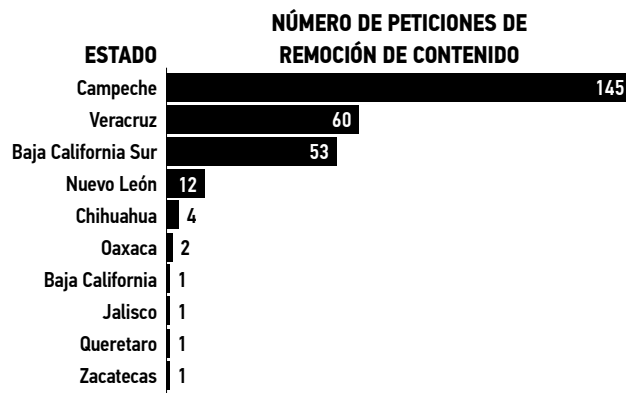


En total, hubo 159 respuestas, es decir, el 70% de las solicitudes enviadas.



Fuente: ARTICLE 19

Remoción de contenidos en México en 2019



Fuente: ARTICLE 19



Río, una persona no binaria, videoasta, fotógrafo y “artista”, explora la sexualidad en la obra titulada “Qué vulgaridad, exposición fotográfica”. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

La remoción de contenido contras las expresiones artísticas

Río, una persona no binaria, videoasta, fotógrafo y “artista”, explora la sexualidad en la obra titulada *Qué vulgaridad, exposición fotográfica*.⁹⁸ La serie se compone de imágenes de vulvas como una forma de explorar el cuerpo, como una manera de reconocimiento, de aceptación. “Me parece que es un contenido educativo que amplía la idea que tenemos sobre nuestro cuerpo”,⁹⁹ dice. En un principio, las redes sociales se convirtieron en un espacio para dar a conocer su obra. Sin embargo, ese espacio se fue acotando no sólo respecto a sus propias publicaciones, sino también a los reportajes o notas periodísticas que mencionaban su trabajo. En una entrevista con ARTICLE 19, Río expresó: “Siento mucha frustración porque no me dejan apelar, no escuchan motivos para nada [y] eso me hace sentir muy frustrado, me enoja también porque, pues, no encuentro un espacio para difundir mi trabajo”.

Río usa Facebook como una de las plataformas digitales para compartir su trabajo artístico. Sin embargo, las normas comunitarias se han convertido en un mecanismo de contención. “Al principio yo creo que Facebook se prestaba más como una plataforma, sí, donde podías hacer amigos, pero también una plataforma ‘amiga’, porque podías subir un montón de cosas”.

⁹⁸ “¡Qué vulgaridad! Exposición fotográfica”, *Hysteria*, <https://hysteria.mx/que-vulvaridad-exposicion-fotografica/>

⁹⁹ Entrevista de ARTICLE 19 con Río, 26 de julio de 2019. Cabe señalar que Río es una persona binaria y a veces se refiere a sí misma en masculino y a veces en femenino.

Las políticas de Facebook cambian constantemente, a tal punto que las organizaciones civiles, entre ellas ARTICLE 19,¹⁰⁰ hicieron un llamado para que la plataforma advirtiera sobre las nuevas actualizaciones de sus normas comunitarias.¹⁰¹ En un inicio, por ejemplo, te notificaba el incumplimiento de una norma, pero no te permitía apelar hasta que introdujeron esa posibilidad, que tampoco es una garantía para una respuesta efectiva y expedita. “Yo he sabido de casos que han conseguido apelar y no les regresan sus cuentas”, dice Río. Adicionalmente, las notificaciones siguen siendo vagas. “La única razón que me dan es que estoy infringiendo las normas, me ponen eso: ‘infringiste las normas por una publicación que hiciste’ ”.

Internet es un espacio para la creatividad, donde confluye una diversidad de expresiones. El arte encuentra en el espacio digital una forma multifacética para manifestarse. Desde el derecho a “bloguear”¹⁰² hasta el desarrollo más amplio de las redes sociales (Twitter, Tumblr, Instagram, Facebook, YouTube, etc.), los canales de distribución se han diversificado y representan una forma de dinamizar el trabajo periodístico y las expresiones artísticas.

Sin embargo, el arte se enfrenta al entramado censor de las plataformas de redes sociales. Los términos de servicio, las normas comunitarias, las reglas, el *corpus* cuasi jurídico de las grandes empresas de internet –divergentes de los estándares internacionales de derechos humanos– establecen sus propios límites frente a las manifestaciones artísticas.

Gradualmente, este tipo de acciones van generando un efecto de repliegue de quienes acuden a estos espacios con el propósito de compartir su trabajo artístico. “Cuando me siento frente a la plataforma ya no estoy hablando de las cosas que solía hablar, que a mí me daban ese espacio también de apertura para verbalizar lo que siento, pienso, y compartir cómo lo veo, lo siento y lo pienso”, afirma el artista. El silencio comienza a apoderarse de las personas. El efecto inhibitor de la libertad de expresión va replegando las voces artísticas.

En 2019, ARTICLE 19 comenzó el desarrollo de una campaña global¹⁰³ para dar visibilidad a esas voces que son silenciadas, con el fin de hacer un llamado a las plataformas de redes sociales para que tengan mecanismos más efectivos, con mayores niveles de transparencia, sobre las remociones y respeten el debido proceso de las personas frente a la decisión de eliminar un contenido. Ello implica implementar un procedimiento expedito que: 1) respete el derecho de las y los usuarios a conocer la norma o normas que infringieron, 2) otorgue la posibilidad de apelar una decisión que consideren ilegítima y aportar la información que sea pertinente como parte de sus alegatos, y 3) provea de una resolución clara que dirima y dé por concluido el caso.

100 ARTICLE 19, *Facebook Community Standards*, ARTICLE 19, 2018, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/07/Facebook-Community-Standards-August-2018-1-1.pdf>

101 ARTICLE 19, “Introduction”, *Facebook Community Standards*, <https://www.facebook.com/communitystandards/recentupdates/>

102 ARTICLE 19, *The Right to Blog*, ARTICLE 19, 2013, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/Right-to-Blog-EN-WEB.pdf>

103 “#MissingVoices”, ARTICLE 19, <https://www.article19.org/campaigns/missingvoices/>

Las plataformas de redes sociales basan sus políticas de eliminación de contenido en el cuidado de las conversaciones. “Las están cuidando no entiendo de qué, cuando estamos viendo otros contenidos superagresivos y violentos en la misma plataforma. Si están cuidando al mundo del feminismo, pues que lo digan así. Entonces las feministas dejamos de publicar ahí”, afirmó Río.

Internet es un habilitador de derechos humanos y uno de los medios por excelencia para ejercer la libertad de expresión. En los últimos años se ha intensificado la presión desde distintos frentes para silenciar las voces que buscan un espacio para resonar y acceder a información que históricamente se les ha negado. Por un lado, las redes sociales desempeñan un rol cada vez más preponderante como censores de la libertad de expresión, sin que sus políticas de moderación de contenido estén alineadas con el marco internacional de los derechos humanos. Hay avances, pero todavía son limitados. Y, por otro, el Estado busca establecer mayores controles sobre las expresiones y el flujo de información en el entorno digital, mediante diferentes fórmulas.

El gobierno de López Obrador tendrá un reto fundamental para que, al mismo tiempo que reconoce la bondad de las redes sociales, garantice la protección de los derechos humanos en la esfera digital, sin menoscabarlas mediante la adopción de leyes restrictivas o la complacencia ante narrativas hegemónicas que buscan aplacar el disenso y la crítica. Cualquier acción que afecte el entorno digital deberá conducirse bajo el principio de múltiples partes interesadas y desde una perspectiva multidimensional e integral. El enfoque punitivo no puede ser la ruta primaria para enfrentar fenómenos como la violencia o la desinformación.¹⁰⁴

El debate sobre la moderación de contenidos en el entorno digital continuará desde distintos enfoques.^{105 106} Desde ARTICLE 19, se ha sometido a consulta la creación de consejos de redes sociales (CRS) como un organismo que proporcione “un foro abierto, transparente, responsable y participativo para abordar cuestiones relativas a la moderación de contenido en las plataformas de redes sociales sobre la base de estándares internacionales de derechos humanos”.¹⁰⁷

En un escenario global, regional y nacional, donde el futuro del espacio cívico y la libertad de expresión están en juego, es tiempo de colocar en el centro del debate una visión de derechos humanos y la defensa, por más nostálgica que parezca, de una internet abierta, participativa, plural e incluyente.

104 Alfie, Camila. Rita Segato: “El feminismo punitivista puede hacer caer por tierra una gran cantidad de conquistas”, Agencia Paco Urondo, 12 de diciembre de 2018, <http://www.agenciapacourondo.com.ar/generos/rita-segato-el-feminismo-punitivista-puede-hacer-caer-por-tierra-una-gran-cantidad-de>

105 “Aportes para una regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la libertad de expresión en Internet”, OBSERVACOM, <https://www.observacom.org/regulacion-2/>

106 Harris, Brent, “An Update on Building a Global Oversight Board”, Facebook, 12 de diciembre de 2019, <https://about.fb.com/news/2019/12/oversight-board-update/>

107 ARTICLE 19, *Consejos de Redes Sociales: documento de consulta*, México, ARTICLE 19, 2019, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2019/06/A19-SMC-Consultation-paper-2019-ES.pdf>



Tras el paso de una marcha del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad por el Zócalo capitalino, otro grupo de protestantes a favor de AMLO quienes, realizaban una consulta popular en la misma plaza, lanzó agresiones verbales y físicas contra el paso de víctimas de violencia y periodistas. Enero 26 de 2020. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)



CAPÍTULO 4

LA DISONANCIA

ARTICLE 19

La disonancia

La lucha por la democracia y las libertades que le son inherentes ha configurado, por lo menos durante las últimas cinco décadas, un campo de batalla entre una sociedad civil organizada a través de diversas formas de asociacionismo político y social, y un Estado que apelaba a prácticas paternalistas, patrimonialistas, autoritarias, clientelares-corporativas, represivas y —dada la evidencia de los últimos 13 años— mafiosas.

La legitimidad democrática del priismo no radicaba en las urnas, sino en la capacidad de garantizar las reivindicaciones sociales de la Revolución mexicana a través de una institucionalidad particular, que la mayoría de las veces “operativizó” los derechos como prebendas y a los sujetos sociales como clientes. La disputa política “legítima” o, por lo menos, la que ejercía el poder, se daba en el seno del partido del régimen en el marco de una gobernabilidad autoritaria.¹ Lo demás, las campañas y las elecciones, eran parafernalia.

Pero esa parafernalia chocó con la aspiración de millones de personas que, en diversos momentos y mediante diversas estrategias, propugnaron una verdadera democracia. En este contexto, la crítica y el disenso fuera de las reglas del juego político podía tener graves consecuencias. La más común, la criminalización; las más severas, la desaparición forzada, la tortura y la ejecución extrajudicial, como sucedió durante el periodo de la llamada “guerra sucia”.

En este marco, otro derecho civil fundamental en la democracia, la libertad de prensa, se encontraba sujeto a un férreo control que iba desde formas sutiles —monopolio de papel periódico, publicidad oficial, créditos o préstamos gubernamentales condicionados a empresas mediáticas— a las evidentes y violentas, como los despidos, las amenazas y hasta la muerte.

Paradójicamente, con el advenimiento de la democracia electoral, cuyo culmen fue la victoria de Vicente Fox Quesada en el año 2000, la prensa vivió la mayor apertura a la crítica de un gobierno, a la par que la violencia contra las y los periodistas se fue recrudeciendo. Tan sólo en dicho sexenio (2000-2006), se registraron 22 asesinatos de periodistas. Por otro lado, quizás en uno de los mayores aciertos de aquella administración, se aprobó Ley Federal de Transparencia y Acceso a

¹ Véase Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, 8ª edición, México, Siglo XXI, 1990.

la Información Pública Gubernamental, de 2002. Como contracara de este importante avance, el control de las líneas editoriales a través de la asignación opaca y discrecional de la publicidad oficial se refrendó como un método de censura indirecta.

Como en muchos otros aspectos que durante el foxismo quedaron trancos o en franco retroceso (por ejemplo, la promesa de activar un proceso de *justicia transicional*),² este camino progresivo hacia la construcción de un espacio favorable para la libertad de expresión se vio enrarecido por capítulos de censura y hostigamiento que eran claras reminiscencias del régimen supuestamente superado.³

Una vez que Felipe Calderón dio inicio a la “guerra contra el narcotráfico”, el país vivió un retroceso mucho mayor en la garantía plena de los derechos humanos, que continuó su espiral de degradación durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. A la militarización progresiva y sostenida de la seguridad pública, le siguió una estela de atrocidades cuyas consecuencias padecemos hoy en día. Asesinatos, desapariciones y tortura apuntaban más a una realidad propia de un régimen de excepción que de un verdadero Estado de derecho, aunque la simulación discursiva y la manipulación institucional —apoyada en buena medida por gran parte de los medios de comunicación— nos pretendiera mostrar lo contrario.

Para la prensa, la situación se degradó de manera brutal. Tan sólo tomando en cuenta los asesinatos de comunicadores y comunicadoras, durante el sexenio de Felipe Calderón se cometieron 48, mientras que en el de Peña Nieto se registraron 47. En el caso de la publicidad oficial, el gasto fue creciendo en ambos sexenios, hasta llegar a niveles aberrantes durante el gobierno peñanista.⁴

Por ello, la transformación anunciada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, después de la fallida transición política ocurrida en 2000-2006, despertaba nuevas expectativas en amplios sectores de la población, incluidos aquellos que desde una práctica política crítica confrontaron las medidas regresivas en materia de derechos humanos. Muchas demandas se aglutinaron en el entorno del equipo de transición, desde la construcción de mecanismos de verdad, justicia y re-

2 Treviño Rangel, Javier, “Gobernando el pasado: el proceso de justicia transicional en México 2001-2006”, *Foro Internacional*, vol. LIV, núm.1, 2014, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2187>

3 La demanda de Martha Sahagún contra Olga Wornat y *Proceso*; la permisividad para que en 2004 TV Azteca se adueñara de Canal 40 mediante un asalto armado a la repetidora del cerro del Chiquihuite; los despidos de Javier Solorzano y Carmen Aristegui de un espacio noticioso en Televisa por exponer casos de pederastia cometidos por el líder de los Legionarios de Cristo, todos fueron un botón de muestra de que las añejas prácticas autoritarias no eran tanto un pasado penoso como un presente ominoso y siempre estarían a la mano del gobernante en turno.

4 Véase Ruelas Serna, Ana Cristina y Dupuy, Justine, *El costo de la legitimidad: el uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*, México, Fundar / ARTICLE 19, 2013, <https://articulo19.org/el-coste-de-la-legitimidad-el-uso-de-la-publicidad-oficial-en-las-entidades-federativas/>; ARTICLE 19, *Libertad de expresión en venta: Informe sobre el gasto en publicidad oficial*, México, ARTICLE 19, 26 de agosto de 2015, <https://articulo19.org/libertad-de-expresion-en-venta-informe-sobre-el-gasto-en-publicidad-oficial/>; ARTICLE 19, “Libertades en resistencia”, México, ARTICLE 19, 6 de abril de 2017, <https://articulo19.org/informe2016/>; ARTICLE 19, *Democracia simulada...*, *op. cit.*; ARTICLE 19, *Ante el silencio...*, *op. cit.*



paración para esclarecer y castigar atrocidades del pasado (es decir, de la “guerra sucia”) y del presente (guerra contra las drogas)⁵ hasta la erradicación de una lacerante desigualdad y exclusión que aqueja a millones de personas.

Así, un país golpeado por la muerte y la exclusión necesita más que la voluntad de un solo hombre legitimado por millones de votos. Precisamente, el mandato popular de transformar la realidad, muchas veces “interpretado” desde las esferas del poder como la voluntad de que una sola expresión política domine la escena pública, apuntaba y apunta a la construcción social y colectiva de la solución a los profusos y profundos problemas sociales.

Dar la cara a las prácticas nocivas del pasado implicaría revertir la lógica clientelar por una *lógica de derechos*, en el entendido de que las personas, en lo individual y lo colectivo, son sujetos y, como tales, exigen, se organizan y luchan —como parte de la resiliencia y el aprendizaje social acumulado— para impulsar las garantías y el respeto a los derechos de cualquier índole, al margen de las expresiones político partidistas que gobiernen.

Es decir, el actual proyecto político, para ser verdaderamente transformador, precisa sustentarse en una discursividad y una praxis basadas en el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos que tenga como marco una comprensión incluyente y plural. Ello implica garantizar el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal y el acceso a la justicia, como lo

Integrantes del Congreso Nacional Indígena y activistas marchan de la representación de Puebla en la Ciudad de México hacia la Fiscalía General de la República contra los megaproyectos en diversas regiones indígenas y por la liberación de Miguel López, liberado la noche anterior. 30 de enero de 2020. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

5 Ramírez, Julio, “En Tlatelolco, víctimas de violencia reciben a AMLO con reclamos de justicia”, *Expansión Política*, 14 de septiembre de 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/09/14/amlo-victimas-tlatelolco>

exigen miles de víctimas de las llamadas “guerra sucia” y “guerra contra el narcotráfico”. Conlleva el respeto al derecho a la tierra y el territorio de los pueblos y comunidades indígenas y sus autonomías. Precisa el cese inmediato y de raíz de la violencia de género, que exigen millones de mujeres. Demanda la garantía de una vida digna, libre de la pobreza, la marginación y la exclusión que padecen millones de personas en este país. Todo ello, aunado a otras luchas emergentes y urgentes que se desatan por fuera del marco de comprensión de un proyecto político que, si bien cuenta con una amplia base social —como no la tenía desde hace cuatro décadas un grupo gobernante— no agota por sí solo la totalidad de las reivindicaciones y exigencias sociales.

Para todas estas reivindicaciones y luchas se requiere un espacio seguro, abierto, plural y dialógico. Para construir dicho espacio es necesario garantizar plenamente la libertad de expresión y el derecho a la información, tanto en el espacio físico real como en el digital. Este informe ha dado cuenta de que en el primer año de gobierno de la llamada Cuarta Transformación (4T) dicha aspiración está lejos de materializarse. La libertad de expresión, como derecho instrumental, no choca con la idea de luchar contra la corrupción, la impunidad, la desigualdad y la discriminación. Por el contrario, es una herramienta poderosa para la consecución de los más apremiantes cambios que precisa México.

En este capítulo, a manera de conclusión, haremos unos últimos apuntes importantes sobre los parámetros del cambio en este sexenio y su posible prospectiva. También mencionaremos algunas líneas de acción que este gobierno debiera implementar para garantizar la libertad de expresión e información.

Primera conclusión: las mañaneras son desde una palestra hasta una tribuna o un púlpito

Como nadie, Andrés Manuel López Obrador ha entendido que el discurso no es un mero instrumento de la disputa política, sino el objetivo mismo de dicha disputa. Su conferencia matutina, o “mañanera”, ha sido más que una mera estrategia de comunicación social en busca de disminuir costos para la administración pública en este rubro. Es, como vimos a la largo del informe, una estrategia de posicionamiento dentro del debate público y un *gatekeeping* que monopoliza la conversación pública. Ello, hasta el momento, sin pruebas de presiones directas a los medios de comunicación para ocupar ese espacio de forma continua. De hecho, con el pronunciado recorte del presupuesto de comunicación social en 2019, pareciera que el margen de maniobra del ejecutivo frente a los medios se reducía.

Sin embargo, la presencia pública y permanente del presidente trasciende una visión simplista de control de agenda que se da en automático por el simple hecho de ser presidente. Opera de manera eficaz en un contexto sociohistórico resultado de una larga tradición autoritaria. Ese telón de fondo es el que Sergio Zermeno llama la “fascinación por el vértice”. La profunda raigambre presidencialista en nuestra cultura política tiene como resultado que “con un fuerte Estado ancestral, la acción política de las élites, ya sea en el gobierno o en la oposición, tiende a organizarse en torno al lugar donde todo parece posible (el vértice) y ese afán compartido reproduce y alimen-

ta la matriz social, cultural y políticamente formada en el autoritarismo”.⁶ Es decir, las élites aspiran a poseer ese poder encarnado en la figura presidencial, pero los actores sociales —desde una perspectiva histórica de nuestra práctica— también interpelamos y legitimamos ese poder como ente que ordena la vida pública, aunque sea cada vez menos.⁷

Si bien en la última década la visión de un poder central (la institución presidencial) como el eje articulador de nuestras relaciones sociales y políticas se fue diluyendo y fragmentando, al grado de encontrarse fuertes vacíos de Estado en algunas regiones,⁸ el proyecto político del nuevo grupo gobernante apuesta a la vuelta de un Estado fuerte como único articulador legítimo de la vida social y política. Eso, en el contexto de exigencia actual, trasciende la “revolución” de las urnas de 2018 y tiene larga data.

Ello propicia y propiciará choques con una ciudadanía vibrante, que se organiza cada vez más y que exige de manera cada vez más vehemente, creativa y contundente. La sociedad mexicana se encuentra en un estadio muy distinto respecto a otras épocas, incluso a 2006, debido a la salvaje espiral de violencia desatada por el gobierno de Calderón. El problema es que se pretenda desplazar —otra vez— a la ciudadanía, política, social y culturalmente activa, al papel de mera espectadora de la disputa entre élites.

La apuesta comunicativa desde el poder presidencial no es algo residual en esta estrategia de fuerte control del Estado de las relaciones sociales. En principio, como ya vimos en la tendencia “Conferencias matutinas: ¿una nueva forma de propaganda?”, la información pasa por y se expone desde el propio presidente, quien “invita” a los titulares de las secretarías de Estado a exponer sus puntos de vista sobre temas particulares. Por otro lado, desde la centralidad otorgada por López Obrador a su comunicación, la conferencia mañanera es una oportunidad de “convencer”, pero también de señalar a las élites corruptas “del régimen anterior”. En cuanto a la disputa con la prensa, le permite “exponer” a las y los periodistas que “se portaron mal”, con los excesos que ya analizamos en los capítulos anteriores. De esta manera, como se ha mencionado ampliamente, el objetivo político de la mañanera, más que informativo, abierto y plural, es el de controlar la información, instruir a sus subordinados, moralizar, disputar y juzgar por fuera de un aparato de Estado concebido como un “elefante reumático y mañoso”.⁹

6 Zermeno hace alusión al “vértice” de la pirámide social, política y económica que en México se identifica con el Estado como actor social fuerte y poderoso, el cual termina condicionando el tráfico de relaciones sociales. Véase Zermeno, Sergio, *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y la exclusión en nuestros días*, México, Océano, 2005, pp. 221-246.

7 Ahí están las organizaciones populares, los gobiernos indígenas en diversas regiones del país, los colectivos de familiares que buscan por sus propios medios a personas desaparecidas, la plural movilización feminista, las propias organizaciones civiles de defensa y promoción de los derechos humanos, organizaciones ambientalistas, redes de apoyo entre personas defensoras de los derechos humanos y periodistas.

8 Ocupadas por una multiplicidad de actores sociales, políticos y económicos, que va desde organizaciones sociales, ONG y sindicatos hasta grupos criminales.

9 “No es fácil parar al elefante reumático y mañoso: López Obrador”, *Excélsior*, 27 de octubre de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/no-es-facil-parar-al-elefante-reumatico-y-manoso-lopez-obrador/1344306>



Madres y familiares de víctimas de desaparición forzada marchan durante VIII Marcha por la Dignidad Nacional del Monumento a la Madre al Ángel de la Independencia, en la Ciudad de México. 10 de mayo de 2019 (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Por lo tanto, el inédito ejercicio de comunicación que constituye la conferencia matutina deja, a la vuelta del primer año de gobierno, más dudas que certidumbres en cuanto a su potencial democratizador. Es cierto que ningún presidente de México (y del mundo) se había parado ante los medios de comunicación para ser sometido a preguntas y cuestionamientos directos todos los días. Sin embargo, la pobreza de la calidad de la información aportada (en ocasiones nula), su veracidad cuestionable (véase la tendencia “‘Conferencias matutinas: ¿una nueva forma de propaganda?’”, antes mencionada) y la capacidad del presidente para desviar la atención de la agenda mediática —muchas veces hostigando a los propios medios que no le son afines— convencen poco sobre el carácter realmente informativo del espacio.

Por otro lado, vemos con preocupación que cuando se solicita información puntual y directa previamente expuesta en la conferencia del presidente a las dependencias competentes, éstas la niegan o la declaran inexistente. Ello ratifica el carácter de canal cuasi monopolístico de comunicación y de acceso a la información pública que es el espacio matutino en Palacio Nacional. Como se advierte en la tendencia “¿Más o menos acceso a la información pública que en el pasado?”, y en la relativa a las conferencias matutinas, ya mencionada, el resultado es que la concentración de los mensajes en la voz del presidente no se está traduciendo en información de calidad ni tampoco en el fortalecimiento del ejercicio del derecho a la información. Más bien, la mayoría de las veces genera desinformación.

Es por esto que señalamos desde la introducción que las mañaneras vinieron a reconfigurar los mecanismos de control estatal sobre la información. Y también por ello es que hemos señalado la persistencia de prácticas de opacidad que se traducen en que la información sea poco accesible

para la sociedad. Estas prácticas van desde la falta de atención cabal a las diversas solicitudes de información (varias de ellas motivadas por los mensajes de las mañaneras), el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, la indiferencia a las resoluciones del organismo garante y la centralización de la información en una sola fuente.

Lo más preocupante, como ya vimos en el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia”, esta información centralizada no siempre se proporciona en los mejores términos. Las agresiones casi inmediatas en redes sociales contra periodistas que hacen preguntas mínimamente incómodas son una muestra de que las conferencias matutinas están lejos de ser un espacio seguro para un ejercicio periodístico robusto, desinhibido y crítico. El intercambio del 22 de julio de 2019 entre López Obrador y Arturo Rodríguez, de APRO-Revista Proceso, puso en evidencia que, desde la percepción del poder presidencial, la prensa que no se pliega al nuevo proyecto político gobernante es vista con desconfianza o franca animadversión. El botón de muestra fue la respuesta a nuestra colega Silvia Chocarro: “La prensa no es enemiga, es adversaria”, tal como vimos en el capítulo “Las voces en el espacio digital”.

Lo anterior pone en entredicho cualquier sistema jurídico, político y social de protección de la libertad de expresión como fundamento democrático. Sin perder de vista la perversa relación entre medios y poder público que imperó durante el régimen posrevolucionario —y que los gobiernos panistas no desmontaron ni pretendieron desmontar—, la construcción de una verdadera democracia constitucional pasa por una agenda que incentive la pluralidad mediática y la independencia editorial. Que la prensa se sume a tal o cual proyecto político debe ser una decisión autónoma de cada medio de comunicación y periodista, no una imposición gubernamental.

No podemos dejar de reiterar que el Estado es el principal garante del ejercicio de la libertad de expresión. Y respecto a las opiniones, tiene una obligación de neutralidad frente al contenido de ellas.¹⁰ En cuanto a la información periodística que expone hechos, la réplica es sana, sin duda, pero con otros hechos que se contrapongan a la información tildada de inexacta, no con descalificaciones provenientes desde la más alta investidura del Estado. En un país donde se agrede a una o un periodista cada 15 horas, las palabras del jefe del Estado son sumamente relevantes para abonar o desactivar el clima de hostilidad y violencia contra quienes ejercen el periodismo.

La pretensión de un “diálogo circular” en las mañaneras se basa en una relación entre iguales, sin embargo, es evidente que la asimetría de poder entre el presidente y las y los periodistas imposibilita la pretendida *circularidad* por dos razones. La primera es que la figura presidencial en México, pese al desgaste que ha sufrido en los últimos tres sexenios, mantiene su centralidad política, dada la permanencia de “la fascinación por el vértice” en nuestra cultura política. Máxime que, durante la actual administración, la tendencia ha sido a reacumular poder en esta figura. Por otro lado, como segunda razón, tenemos pruebas del acoso y hostigamiento en redes sociales de que son víctimas quienes han pretendido apelar mínimamente a ese diálogo de supuesta “ida y vuelta”.

10 Primera Sala de la SCJN. Tesis 1ª. XXIX/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 3, libro IV, enero de 2012, p. 2913, con número de registro 2000105, de rubro: “Libertad de expresión y obligación de neutralidad del Estado frente al contenido de las opiniones”.

Es decir, calificativos como “hampa del periodismo”, “periodistas fifís” y “conservadores” generalizan la sensación de intranquilidad de las y los periodistas. No es suficiente decir “a quien le quede, que se ponga el saco”, pues precisamente la dureza de los señalamientos genera un efecto inhibitorio, y, peor aún, multiplicador en otras regiones y localidades, como vimos en el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia”.

Como complemento de esta falsa “circularidad”, tenemos el hostigamiento a través de las redes sociales. Es cierto, las “benditas redes sociales” se han constituido arma de unos y de otros en la disputa polarizante por “la verdad”, mediante estrategias para su manipulación, lejos de la discusión genuina y espontánea que debe primar en dicho espacio. Pero al blandirse como una herramienta que impulsa el gobierno mismo para inhibir la disidencia, estamos ante una afrenta a la libertad de expresión. Por lo tanto, la ecuación mañanera-redes sociales, hoy por hoy, da como resultado un ejercicio de posicionamiento de agenda, control de la información e inhibición de la crítica, no de potenciación de un debate plural, crítico y tolerante.

Segunda conclusión: los problemas están ahí para ser resueltos, no sólo nombrados

Quizás el mayor acierto de López Obrador, como vimos en la introducción, es el diagnóstico sobre nuestra realidad política y social. Ahora en el poder, el proyecto político que encabeza —si bien heterogéneo y cargado de contradicciones y disputas internas— tiene el reto de abordar la realidad tan certeramente analizada. La estela de rapacidad y muerte del pasado, irrefutable y dolorosa, es el desafío del presente que se debe acometer con inteligencia, tenacidad y perspicacia. Nadie niega el enorme paquete heredado, pero ¿no era esa la promesa: solucionar los problemas?

A lo largo de estas páginas hemos dado cuenta de decenas de asignaturas pendientes, las cuales conllevan centenas de acciones que vemos, en su mayoría, lejos de realizarse. Si bien la espontaneidad y la intuición son recursos válidos en el ejercicio del poder, no puede dejarse de lado la necesidad de recurrir a los datos y a las capacidades técnicas para garantizar los derechos humanos (civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales) que se están vulnerando mediante las estructuras de poder realmente existentes. Es ahora cuando la técnica como instrumento, y no como fetiche, puede ponerse al servicio de los sujetos históricamente discriminados y excluidos, sin perder cercanía ni sensibilidad respecto a sus problemáticas.

En los últimos años, el uso de los conocimientos técnicos por parte de una “burocracia dorada” sirvió para enriquecerse mediante el desvío de miles de millones de pesos del erario a través de complejos esquemas financieros. Esa *expertise* garantizó la impunidad en la vulneración sistemática de la vida, integridad personal, seguridad, libertad y privacidad de miles de personas. Por éstas y otras razones, comprendemos que no es casual cierta aversión a las y los expertos. Pero ello no deja de lado una realidad: la urgencia de tomar decisiones bien informadas desde la administración pública y que, desde una nueva ética de lo público, se aborden los problemas sociales del país de manera integral, incluyente y participativa. De lo contrario, el riesgo de naufragio se incrementa.

Por ello, creemos que tener como referente el diagnóstico esbozado en este informe, a la par de otras herramientas metodológicas para analizar la política pública (como la “Agenda mínima de libertad de expresión 2.0”, que se presenta al final de este informe), es de utilidad para la añorada transformación de la sociedad mexicana hacia una más democrática, libre, igualitaria y justa. En este sentido, la propensión a “dictar” realidades desde el discurso oficial no satisface *per se* los derechos humanos, cuya vulneración se sigue cometiendo desde diferentes niveles y poderes del poder público.¹¹

Tercera conclusión: los derechos en el ámbito digital son un nuevo espacio de disputa

La disputa en las redes sociales, íntimamente ligada a la agenda establecida en la conferencia matutina de López Obrador, ha generado un sinfín de peculiaridades. Como nunca, se percibe la efervescencia social sobre temas de relevancia pública. Sin embargo, estos temas, en muchas ocasiones, son los que define el presidente. Hay una preselección de hechos con valor noticioso, una suerte de editorialización¹² que influye en la conversación, perdiendo de vista otras cuestiones de interés público.

Otro aspecto sumamente benéfico de las redes sociales es que también se pueden contrastar ideas, ejercer el derecho a la opinión y a la información en una multiplicidad de plataformas digitales. A esto, que es una oportunidad para el ejercicio de los derechos humanos, han respondido los actores con poder con estrategias de manipulación y silenciamiento de la conversación.

La muestra palmaria la tenemos, como ya se analizó en el capítulo “Las voces en el espacio digital”, en el caso de Silvia Chocarro, encargada de protección de la oficina internacional de ARTICLE 19. Este caso, como muchos otros, coloca en entredicho el potencial emancipador de las redes sociodigitales, que mutan en verdaderas armas de autocensura por medio de la violencia verbal y psicológica. Por eso es inquietante que el propio presidente tenga absoluta claridad sobre el carácter punitivo que alcanzan las redes sociales digitales —manipuladas y no— y que pese a ello formule discursos que exacerben el estigma de los periodistas.¹³

11 Morales, Alberto, y Villa, Pedro, “Estado mexicano dejó de ser el principal violador de derechos humanos: AMLO”, *El Universal*, 20 de enero de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-mananera-estado-mexicano-dejo-de-ser-el-principal-violador-de-derechos-humanos-amlo>

12 Monge, Emiliano, “Camuflar la censura”, *El País*, 22 de febrero de 2020, https://elpais.com/elpais/2020/02/22/opinion/1582333595_475368.html?ssm=TW_CC

13 “AMLO a periodistas: Si ustedes se pasan, ya saben lo que sucede”, *El Financiero*, 15 de abril de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-a-periodistas-si-ustedes-se-pasan-ya-saben-lo-que-sucede>



Personas con posturas a favor y en contra de continuar la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco, discuten en medio de una manifestación convocada en apoyo al proyecto, el 11 de noviembre de 2018. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Por otro lado, en lo que toca a la única política en materia de libertad de expresión enunciada en el Plan Nacional de Desarrollo (conectividad a internet de todas las comunidades del país),¹⁴ vimos que se están tomando medidas para cerrar la llamada brecha digital que, si bien son un avance, dejan muchas interrogantes desde diferentes perspectivas.

Para empezar, se necesitan sistemas de medición fidedignos y, para ello, el INEGI requiere recursos para el levantamiento de la ENDUTIH.¹⁵ En cuanto a la transversalidad de los derechos humanos en el uso de las tecnologías, la inclusión digital entraña un sentido pleno de la apropiación tecnológica. Las políticas públicas deben responder a las necesidades y al contexto de las diferentes localidades. La estrategia debe formularse como un modelo desconcentrado con capacidad de articulación, con mecanismos de consulta y deliberación de los sujetos sociales destinatarios y con mayor grado de autonomía.

14 “Mediante la instalación de internet inalámbrico en todo el país se ofrecerá a toda la población conexión en carreteras, plazas públicas, centros de salud, hospitales, escuelas y espacios comunitarios. Será fundamental para combatir la marginación y la pobreza y para la integración de las zonas deprimidas a las actividades productivas”. Véase Plan Nacional de Desarrollo 2019-2020, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

15 Naciones Unidas, *Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet: medios de cerrar la brecha digital entre los géneros desde una perspectiva de derechos humanos*, 5 de mayo de 2017, A/HRC/35/9, párr. 53, *op. cit.*

A contrapelo de lo anterior, vemos que la política actual ha puesto énfasis solamente en el desarrollo de infraestructura, que si bien no es cosa menor, pierde de vista las implicaciones sociales y culturales de la conectividad en un contexto multicultural como el nuestro. Por tanto, en contraste con lo propuesto por ARTICLE 19 en este rubro, la política pública planteada hasta hoy es insuficiente.¹⁶

El obstáculo que significa la brecha digital para el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información adquiere especial relevancia porque evidencia una desigualdad estructural que coloca en clara desventaja a un amplio sector de la población —y con mayor agudeza a las mujeres— respecto a los medios de que dispone tanto para acceder a información relevante para su vida cotidiana como para enviar mensajes que le permitan compartir y proyectar sus preocupaciones a una comunidad más amplia.¹⁷

Por otro lado, la tendencia actual y real en cuanto a eliminación de contenidos es el abuso de esta práctica por las plataformas de las redes sociales, sobre todo a petición de las secretarías de Seguridad Pública (sin mediar orden judicial), apelando a categorías que en principio no constituyen un objetivo legítimo para intervenir en ciertos discursos. La falta de transparencia y certidumbre sobre los procesos que siguen empresas como Facebook para remover contenidos da pie a un ámbito de discrecionalidad que trastoca el flujo de información y el corazón de la democracia misma, en sentido contrario a lo recomendado por ARTICLE 19 sobre este tema.¹⁸

De forma adicional, el Estado busca establecer mayores controles sobre las expresiones y el flujo de información en el entorno digital a través de diferentes fórmulas. Como ya se mencionó, estos embates estatales van desde la intentona de sancionar a las plataformas digitales que no paguen impuestos con su suspensión, hasta la regulación del mal llamado “derecho al olvido”.¹⁹ Sobre esta última, Andrés Manuel López Obrador se pronunció condenando cualquier intento de censura.

Sin embargo, ello no necesariamente se traducirá en el cese de nuevas iniciativas que intenten restringir la libertad de expresión en internet, enarbolando de manera sesgada causas como la privacidad, la protección de datos personales o el combate a la desinformación. A ello, se suma la lógica “punitiva”, que no puede ser la ruta primaria para enfrentar fenómenos como la violencia o la desinformación (como vimos en el caso de los delitos contra la intimidad sexual).

16 Véase “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión e información”, en ARTICLE 19, *Ante el silencio...*, *op. cit.*, pp. 223-243: “Objetivo 3.3 Promover y garantizar el derecho de acceso a Internet sin discriminación con perspectiva de género, multicultural y de derechos humanos” y “Objetivo 3.4 Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión para las mujeres en el entorno físico y digital”.

17 *Ibid.*

18 “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “Objetivo 3.1 Abstenerse de utilizar mecanismos de censura en internet e instrumentalizar figuras legales y conceptos ambiguos para eliminar contenidos disponibles en Internet”; “Acción 3.1.1 Cumplir con controles judiciales para solicitar y exigir eliminación de información y restricción de contenidos en línea”; “Acción 3.1.2 Políticas de moderación, eliminación, restricción y desindexación de información y contenidos compatibles con el derecho a la libertad de expresión e información” y “Acción 3.1.3 Transparentar la información sobre supresión, eliminación y restricción de contenidos y/o desindexación”.

19 “Iniciativa para reconocer el ‘derecho al olvido’ abre puerta a la censura...”, *op. cit.*

Reiteramos que cualquier acción que afecte el entorno digital deberá conducirse bajo el principio de múltiples partes interesadas y desde una perspectiva multidimensional e integral. Con este panorama, se vislumbra un retroceso considerable, en franco contrasentido de lo que ARTICLE 19 ha recomendado al comienzo de la actual administración, en particular, al poder legislativo.²⁰

A todo lo anterior se suman las amenazas a la neutralidad de la red por el IFT²¹ y los avances de pronóstico reservado en los controles democráticos sobre la adquisición y uso de herramientas tecnológicas para intervenir comunicaciones privadas, discusión que se da hoy en día en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto.

Cuarta conclusión: la prensa, en el centro de las violencias que crecen y se diversifican

Las violencias contra las y los periodistas mantienen una tendencia ascendente durante el primer año de gobierno. La tasa de crecimiento anual promedio de agresiones contra la prensa se intensificó en el primer año de López Obrador, en comparación con el gobierno de Peña Nieto. Durante el primer año del sexenio anterior, se documentaron 330 agresiones y cuatro asesinatos. Ahora, en el primer año de la administración lopezobradorista, se han documentado 609 agresiones y diez asesinatos.

Como lo hemos dicho a lo largo de los últimos años, la violencia contra la prensa no es un efecto colateral de la violencia social y estatal. Si bien se enmarca en el contexto general de delitos violentos y violaciones a derechos humanos, la intencionalidad específica en los casos de periodistas es acallar voces que están informando sobre diversas situaciones incómodas para los actores con poder político y económico, que operan de formas legales e ilegales.

A partir de la premisa anterior, la libertad de expresión —derecho que tiene una relación estrecha, insoluble, esencial y fundamental con la democracia— se ve constreñida en su aspecto individual y colectivo.²² No nos cansaremos de decirlo: el ataque a la prensa es un ataque al corazón mismo de la sociedad que aspira a ser democrática, en tanto corre el riesgo de perder las voces y oídos que nos permiten conocer la realidad. Más gravosa es la pérdida cuando se trata de una realidad en la que cunde la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. El cerco a la libertad de expresión, en su variante fundamental de libertad de prensa, se impone a los derechos de las personas.

20 “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “Acción 3.1.4 Establecer esquemas de limitaciones y excepciones a la protección del derecho de autor en México”; “Objetivo 3.2 Equilibrar la protección a los datos personales, la privacidad y el derecho al honor con el ejercicio de la libertad de expresión e información en internet”; “Acción 3.2.1 Desarrollar una serie de reformas en materia de protección de datos personales y vigilancia”.

21 Véase “Salvemos internet. ¡La neutralidad de la red está en riesgo!” (página web), *Salvemos internet*, <https://salvemosinternet.mx/>

22 CortelDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Caso Claude Reyes y otros, CortelDH, sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 85.



Frenar la tendencia ascendente de la violencia generalizada y, en particular, de las agresiones contra la prensa, condiciona la viabilidad de cualquier proyecto de gobierno. Por ello, el compromiso gubernamental expresado desde el principio por la actual administración debe materializarse en medidas efectivas para revertir este patrón. Como ya dijimos, el reconocimiento de las atrocidades conlleva la responsabilidad de frenarlas y no repetirlas.

Manifestación del 8 de marzo de 2020 en la Ciudad de México (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

Por ello, desde ARTICLE 19 hemos puesto mucho énfasis en la necesidad de una política pública de reconocimiento de la labor periodística. Hoy en día, al tener una fuente prácticamente única de comunicación e información del gobierno federal (la mañanera), estaríamos potencialmente en un espacio propicio para incentivar el respeto al trabajo periodístico, resulte cómodo o no para el poder. Sin embargo, como ya dimos cuenta en el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia”, estamos muy lejos de ello.

Tal como se recupera en el informe, después de la descalificación oficial se activa en las redes sociales digitales una serie de mecanismos de abierto hostigamiento hacia periodistas “que se portan mal”.

Sin embargo, no sólo desde las redes se hostiga, acosa y amenaza. También actores políticos y privados locales se sienten habilitados o habilitadas para fustigar a la prensa que no les es favorable. Toda esta dinámica, repetimos, genera las condiciones idóneas para ataques físicos y psicológicos de mayor gravedad.²³ No tenemos que esperar un caso así para entender que la libertad

²³ Véase en el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia”, los apartados “Samir Flores ‘el radical de izquierda’ ” y “El efecto cascada en Baja California”.

de expresión de los altos funcionarios del Estado está limitada en proporción a su deber de garantizar la libertad de expresión de la población.

El miedo invade a cientos de periodistas, ante la posibilidad real de que las agresiones en redes sociales y el discurso oficial virulento se materialicen, en un contexto en que el periodismo se hace con un riesgo pavoroso y poniendo en peligro la vida.²⁴ Con el temor, se impone la autocensura como un irrefrenable remedio. Es el vertiginoso efecto de quienes habitan las “benditas redes sociales” y empujan al silencio. La agresividad que, ante la crítica y el disenso, inhibe el derecho a la libertad de expresión, limita el alcance del ejercicio periodístico y el escrutinio de la vida pública.²⁵

Por consiguiente, las referencias negativas del presidente hacia la prensa en lo absoluto abonan para construir un ambiente seguro hacia las y los periodistas. En 2019 se registraron 609 agresiones contra la prensa y eso, por sí solo, es indicativo de que las cosas no se están haciendo bien. No estamos diciendo que las mañaneras sean la fuente directa de las agresiones, pero en un contexto de violencia exacerbada, en particular contra las y los periodistas, un discurso que caracteriza de manera tan negativa a la prensa genera terreno fértil para las violencias.

A la luz de que los agentes públicos son los principales perpetradores de la totalidad de los actos de violencia contra la prensa (43.5%), se reitera que la actitud de los funcionarios gubernamentales, en el discurso y en la práctica, debe ser de asumir la crítica con suma tolerancia. Ello se correlaciona con el hecho de que cubrir temas de corrupción y política, así como de seguridad y justicia, implica un alto riesgo de agresión. El 77.6% de los ataques se concentran contra quienes cubren estos temas. Eso nos dice mucho de los intereses que se trastocan con el trabajo periodístico y, en particular, de los actores interesados en censurar violentamente.

No podemos dejar de lado que el tipo de agresiones más recurrente contra medios (que representan el 11.49% de las agresiones totales contra la prensa) fueron intimidaciones y hostigamientos (24.29%), seguido del uso ilegítimo del poder público (20%) y de las amenazas y las remociones de contenido digital (15.71%). Mucho menos se puede soslayar que entre las intimidaciones y hostigamientos documentados en contra de medios, las campañas de desprestigio fueron la modalidad más frecuente, con más de la mitad de los casos. Así, las autoridades gubernamentales pusieron en entredicho la reputación, parcialidad y ética de un medio como respuesta a publicaciones periodísticas para evitar la crítica y evadir la conversación pública sobre su gestión. En el caso de periodistas en lo individual (88.51% del universo total de agresiones), también hay una tendencia ascendente de ataques relacionados con el uso ilegítimo del poder público, duplicándose el número de casos en un año.

24 García Martínez, Anayeli, “Asesinatos contra periodistas se mantienen en 2019”, CIMAC Noticias, 30 diciembre de 2019, <https://cimacnoticias.com.mx/2019/12/30/asesinatos-contra-periodistas-se-mantienen-en-2019>; ARTICLE 19, “Asesinato de Norma Sarabia hace inminente que las autoridades frenen la impunidad en los crímenes contra periodistas”, México, ARTICLE 19, 18 de junio de 2019, <https://articulo19.org/asesinato-de-norma-sarabia-garduza-hace-inminente-que-las-autoridades-frenen-la-impunidad-en-los-crimenes-contra-periodistas/>

25 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, RELE, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “Mujeres periodistas y libertad de expresión”, CIDH, pp. 32-33, párr. 50, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>



Los actos de amenaza, acoso y hostigamiento en las redes sociales se agudizan, en particular, contra las mujeres periodistas.²⁶ Ello provoca la retracción de las voces que informan y la profundización de la discriminación estructural por razón de género. Vimos cómo, en 23 ocasiones, el hecho de ser mujer determinó la forma en que se presentó la agresión. En estos casos, la violencia diferenciada se cristalizó en forma de amenazas, acoso, allanamiento de morada, bloqueo informativo, campañas de desprestigio, comunicación intimidatoria, detención arbitraria, difusión de información sin consentimiento, difusión de información íntima y agresiones sexuales. A pesar de la denuncia de las diversas violencias a las que se enfrentan las mujeres periodistas y comunicadoras, las respuestas desde el sector público suelen adoptar enfoques que buscan culpabilizarlas o estigmatizar sus comportamientos.

Y lo peor de todo son, y serán, los asesinatos de periodistas —nueve en el 2019— como una manera extrema y brutal de censura. Aquí es donde culmina el *continuum* de las cada vez más complejas, variadas y sofisticadas formas de agresión contra la prensa. No debemos observar con normalidad las miles de muertes que nos aquejan, mucho menos negarlas o justificarlas. Pero cuando la muerte es por perseguir la verdad, el carácter democrático de nuestra sociedad se encuentra seriamente en entredicho.

Instalación "El lugar de las palabras en común", en el atrio de San Francisco, Ciudad de México. 4 de noviembre de 2019. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

26 Janet López Ponce, "Otra amenaza, OTRA" (tuit), 31 de octubre de 2019, https://twitter.com/Jannet_LP/status/1190076504987914243/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1190076504987914243&ref_url=https%3A%2F%2Fsignalab.mx%2F2019%2F11%2F25%2Fprensaprostituida%2F

Todo lo anterior tiene como telón de fondo la ausencia de una política integral del Estado mexicano para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar la violencia ejercida contra los periodistas. La exigencia, de larga data, de construir una política en este sentido ha encontrado señales favorables, tales como el reconocimiento del subsecretario de Derechos Humanos y Migración, Alejandro Encinas, de la necesidad de mejorar de fondo al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.²⁷ O como el diagnóstico de éste realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH.

El problema con las antedichas señales favorables es la ausencia de una ruta de cumplimiento clara, transparente y medible para lograr la mejora de la función pública en los aspectos puntualmente identificados como deficientes. Hasta el día de hoy, a más de seis meses de haberse entregado el diagnóstico de la onu, las falencias persisten y la violencia crece. Además, pareciera que el Mecanismo —otra vez— agota la política de Estado en la materia, sin tomar en cuenta la multiplicidad de agencias públicas que deben atender la problemática.²⁸ Por ejemplo, tenemos que luego de un proceso de consulta para construir el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, hasta el momento no se ha publicado tal documento.²⁹

Por otro lado, nos enfrentamos a una FGR en transición, que al parecer no percibe como obligación rendir cuentas claras sobre el proceso de cambio y que, como dijimos en el capítulo “Los periodistas entre la estigmatización y la desidia”, tampoco ha cumplido con sus obligaciones legales, como elaborar un plan estratégico de transición en consulta con las víctimas y organizaciones civiles, además de otro de persecución penal, e integrar un consejo ciudadano o llevar a cabo una elección participativa y transparente de la persona titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.³⁰

La FEADLE, adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos de la FGR, sobrevive, pero retrocede con la adopción de criterios de atracción de casos sumamente discrecionales y hasta arbitrarios. Su protagonismo de los últimos dos años mutó súbitamente en irrelevancia. Eso de ninguna manera se traduce en el embate contra la impunidad, sino que la perpetúa. También va en contrasentido del espíritu del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos contra

27 Contreras Camero, Arturo, “Ineficiente el mecanismo de protección a periodistas admite el gobierno”, *Pie de Página*, 25 de marzo de 2019, <https://piedepagina.mx/ineficiente-el-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-admite-el-gobierno/>

28 “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “Objetivo 2.1 Desarrollar una política integral de prevención de la violencia contra la libertad de expresión”; “Acción 2.1.1 Implementar una Estrategia Nacional de Protección a la Libertad de Expresión (ENPLE)”.

29 Hasta el 23 de febrero 2020.

30 Ello en sentido contrario a lo recomendado por ARTICLE 19. Véase ARTICLE 19, “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “Objetivo 2.2 Combatir la impunidad de las agresiones contra la prensa y garantizar el derecho a la verdad”; “Acción 2.2.1 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 derechos humanos, y se convierta en una institución eficaz, autónoma e independiente”.

la Libertad de Expresión, el cual clarifica los criterios de atracción previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.³¹

Es sensato apostar por que las fiscalías locales se hagan cargo de los delitos contra la libertad de expresión. Pero una tercera parte (231) de las 609 agresiones fueron cometidas por agentes estatales y municipales. Precisamente atendiendo a las realidades institucionales y al peligro de connivencia entre agresores e investigadores del fuero común, es que se diseñó con suma seriedad y cuidado la facultad de la Federación de atraer investigaciones. La FGR, a través de la FEADLE, no termina de asumir que la censura a nivel local es muy funcional para los actores con poder y que esa realidad es la que hay que atender.

En suma, generar una política integral en la materia pasa —pero no se agota ahí—³² por ajustar el discurso presidencial a uno de reconocimiento de la labor periodística (prevención); dotar al Mecanismo de todos los insumos materiales, recursos logísticos y capacidad humana para operar (protección), y fortalecer un esquema de procuración de justicia que conduzca ante las autoridades judiciales a los responsables de la violencia contra la prensa (justicia).

Por otro lado, la persistencia de la opacidad y la discrecionalidad en la asignación del gasto en publicidad oficial —cuya justificación legal se encuentra en una deficiente Ley General de Comunicación Social— no revierte la perversa relación entre medios y poder político, basada en criterios antidemocráticos. Es un gran avance reducir el gasto en este rubro. Sin embargo, de poco servirá si el dinero sigue fluyendo sin criterios claros y objetivos para su adjudicación a los medios de comunicación, persistiendo el velo de sospecha que históricamente ha caracterizado a la asignación cimentada en líneas editoriales favorables o desfavorables y no en *rating*, audiencias e impacto de los proyectos de comunicación.

Quinta conclusión: el espacio cívico y la lucha desde los márgenes

En este tema vemos con preocupación la tendencia a constreñir libertades que garantizan la construcción y participación de la ciudadanía en dos fenómenos muy puntuales: la protesta feminista y el flujo migratorio centroamericano.

La cada vez más creciente participación de las mujeres en el espacio cívico rompe roles de género al apropiarse de un lugar que fue tradicionalmente propiedad de los hombres. Esto pone en entredicho y vulnera las narrativas hegemónicas, lo que explica por qué el gobierno actual no ha mostrado ninguna intención o tomado ninguna medida eficiente para cambiar el *statu quo*, más allá de recientes afirmaciones y condenas contra la violencia machista en el foro público.

31 Ibid., “Objetivo 2.2 Combatir la impunidad de las agresiones contra la prensa y garantizar el derecho a la verdad”.

32 Por ejemplo, a efecto de contar con elementos analíticos que permitan conocer patrones georreferenciados de la violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, ARTICLE 19 propone: “Acción 2.1.2 Fomentar el fortalecimiento de la Unidad de Prevención (3ra unidad) y el desarrollo de medidas de protección integral del Mecanismo de Protección a Periodistas”, *ibid.*

En el contexto mexicano, donde aproximadamente cada tres horas hay una víctima femenina de asesinato, es necesario reconocer la importancia de que se haga escuchar la voz de las mujeres y de que ocupen el espacio público, tanto en el ámbito físico como en el digital. En 2019, se intensificaron las protestas feministas y, en algunos casos, se convirtieron en verdaderos actos de desobediencia cívica para llamar la atención del gobierno y provocar cambios estructurales para la igualdad, la justicia y la no violencia.

Una vez más, fiel al guion seguido por funcionarios y simpatizantes del gobierno federal y del de la Ciudad de México, se cuestiona la legitimidad de las protestas partiendo de un absurdo: “¿por qué antes no se manifestaron así?”. Este discurso fue acompañado de una “enérgica” condena a la pinta de monumentos. Resulta paradójico que un movimiento que reivindicó la protesta en las calles contra las “élites corruptas”, ahora considere el modo de exigencia feminista actual como “manipulado” o “violento”. La muestra palmaria de ello fue, sin duda, la pugna por deslegitimar —otra vez, desde el discurso oficial y las redes sociales— el paro nacional de mujeres convocado para el 9 de marzo de 2020.

Mismos argumentos que se esgrimieron contra ellos y ellas cuando eran oposición política; mismo discurso que —durante y desde los tres anteriores gobiernos, en especial el de Peña Nieto— pretendió caracterizar de manera negativa el ejercicio legítimo de la protesta. Históricamente, este tipo de discurso estigmatizante contra la protesta y quienes protestan es el preámbulo para preparar y justificar actos represivos.³³

En el fondo de la protesta está la demanda de urgente solución al patrón de violencia contra las mujeres y su expresión más extrema, la violencia feminicida. Se espera que un gobierno que apela a su origen de izquierda popular, como mínimo, garantice y facilite la movilización en las calles bajo una perspectiva de protección de los derechos en juego (libre expresión, reunión, participación ciudadana). En la capital del país, un conjunto de organizaciones construimos con la entonces Secretaría de Seguridad Pública, SSP, un protocolo para la protección de personas en el contexto de manifestaciones y reuniones que revertía la perspectiva restrictiva de control de multitudes.³⁴ Pero, sobre todo, esperamos que un gobierno de esta naturaleza adopte mecanismos que erradiquen la violencia contra las mujeres.

33 Véase Frente por la libertad de expresión y la protesta social, “Informe: El sexenio de la resistencia (2012-2018)” (en línea), FLEPS, Informes 2014-2019, <http://libertadypromesta.org/informes/>; Telepovská, Michaela (coord. y ed.) *Protesta social en la Ciudad de México*, FLEPS, 2016, http://libertadypromesta.org/wp-content/uploads/2018/05/protesta_social_cdmx_fleps_2016.pdf

34 Acuerdo 21/2017 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la Protección de Personas en el Contexto de Manifestaciones o Reuniones, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 29 de marzo de 2017. Para una síntesis de los principales puntos, véase “Protocolo de actuación policial de la SSPCDMX para la protección de personas en el contexto de manifestaciones o reuniones”, http://libertadypromesta.org/wp-content/uploads/2018/05/protocolo_de_actuacion_policial_sspccdmx_para_manifestaciones_o_reuniones_FLEPS_2018.pdf



Por otro lado, vemos con suma preocupación cómo el discurso antimigratorio comienza a permear el ámbito social sin que los actores públicos intervengan para revertirlo. Ya describimos en la tendencia “Migrantes: ¿sujetos del odio, la discriminación y la desinformación?” las medidas que se pueden tomar para combatir la desinformación y los discursos discriminatorios y de odio contra las y los migrantes en tránsito por nuestro país.

Las personas migrantes se encuentran en una de las condiciones de mayor vulnerabilidad en México. La perspectiva de la política migratoria de contención adoptada ahora tiene como consecuencia una caracterización negativa de quienes tienen que migrar por situaciones económicas, políticas y sociales adversas. Dicho estigma, fundado en el miedo a la otredad, es terreno propicio para la comisión de graves violaciones a los derechos humanos de las y los migrantes. La solidaridad social con las personas migrantes a su paso por las ciudades y comunidades de nuestro territorio ha fungido históricamente como un elemento de protección a la dignidad de esta población en tránsito.

Permitir y promover la desarticulación de las redes sociales de apoyo a migrantes, o su franco ataque, por las propias instituciones también tiene como corolario la merma de los ejercicios de participación y articulación social en torno a la causa de los derechos de quienes menos tienen. Así, el espacio cívico se constriñe y se perpetúa la lógica “estatalita” autoritaria fincada en la “fascinación por el vértice”, revirtiendo un importante proceso histórico de asociacionismo social en torno a la causa migrante, que se remonta hasta la década de los ochenta, con los movimientos de solidaridad con las y los refugiados guatemaltecos y salvadoreños que huían de la guerra civil en sus países.

El 26 de enero de 2020, personas simpatizantes del presidente Andrés Manuel López Obrador que realizaban una consulta popular en el zócalo lanzaron agresiones verbales y físicas contra el paso de una protesta del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y contra periodistas. (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

En suma, la tendencia a “reestatalizar” mediante la monopolización de la acción social y política por el gobierno actual lo ha llevado al extremo de caer en contradicciones con su propio discurso de apertura e inclusión. Las y los migrantes, pobres entre los pobres, están sufriendo una agresiva política de contención migratoria; las mujeres, discriminadas entre los discriminados, no encuentran un eco tenaz y decidido a sus luchas históricas en el actual gobierno.

Aunque no fueron materia de análisis en el presente informe, tenemos que otros aspectos esenciales de la agenda de inclusión, como el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, también presentan serias falencias. Casos como el de Samir Flores (expuesto en el capítulo “El periodismo entre la estigmatización y la desidia”), en el marco de la resistencia comunitaria al Proyecto Integral Morelos, o bien la reciente consulta a las comunidades del sur-sureste por cuyo territorio pasará el Tren Maya, muestran que la lógica de derechos de la que hemos hablado está lejos de implantarse.

Mientras que el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua Morelos-Puebla-Tlaxcala sufrió la descalificación del presidente, en el caso del Tren Maya no se cumplió con los estándares internacionales mínimos para una consulta previa e informada.³⁵ Esta actitud desde el poder ejecutivo federal, susceptible de repetirse en el proyecto de Corredor Transistmico, en Oaxaca, es fuente de severas tensiones y confrontaciones, lo cual condiciona seriamente la expansión del espacio cívico.

La restricción del espacio cívico se agudiza en la medida en que, como hemos observado —véase capítulo “¿Instituciones al servicio del poder o como contrapeso ciudadano?”—, se mantiene la política de cooptación de espacios de autonomía institucional que existía en sexenios anteriores y que, a pesar de la oportunidad histórica del momento, no se ha visto un verdadero compromiso para robustecer los pesos y contrapesos (*checks and balances*), elementos clave en la vida democrática de un país.

Si a ello sumamos la tendencia a tratar de constreñir la discusión sobre lo público a la agenda dictada desde Palacio Nacional, el espacio cívico —contrario a lo predicho hace año y medio— tiende a limitarse a los polos de una disputa entre nuevas y viejas élites políticas.

De esta manera, el ejercicio de participación en la arena pública se ve orillado a las añejas y anquilosadas mediaciones (partidos y asociaciones políticas) que únicamente se enfocan en la toma del poder político y no apuestan por una nueva articulación social bajo el manto protector de los derechos humanos.

35 Langer, Ana, “Consulta por Tren Maya no cumple estándares internacionales: ONU”, *La Jornada*, 19 de diciembre de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/12/19/consulta-por-tren-maya-no-cumple-estandares-internacionales-onu-2642.html>

Sexta conclusión: los derechos a la información y a la transparencia mantienen un carácter reactivo y discriminatorio

En la tendencia “Acceso a la información, ¿de verdad van ‘primero los pobres’?”, observamos cómo el manejo selectivo de la información por parte del gobierno sobre aspectos que son relevantes para la vida de las comunidades es otra manera en la que se expresa el abuso de poder y es una forma de violencia institucional que las y los funcionarios públicos ejercen deliberadamente.

Las políticas de transparencia proactiva existentes hasta ahora se basan en la recurrencia de las solicitudes de información. Es decir, a partir de las principales tendencias identificadas en la solicitudes las instituciones determinan qué tipo de información publicar proactivamente en su página de internet. El problema con este esquema es que, si una persona no conoce el sistema de acceso a la información y no pregunta por esa vía, entonces no forma parte de la estadística para integrar la información que se publica de manera actualizada sin que medie solicitud alguna.

Además, si las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad no tienen acceso a internet ni, mucho menos, a la plataforma del Sistema Nacional de Transparencia para hacer una solicitud de información, entonces sus intereses no pueden ser tomados en cuenta para una política de transparencia proactiva.

De esta manera, los esquemas de transparencia proactiva dependen de la iniciativa ciudadana, es decir, siguen siendo, en cierta medida, reactivos. Además, se mantienen intocados los esquemas discriminatorios que garantizan el acceso a la información únicamente a quienes conocen el sistema de transparencia, dominan un lenguaje técnico y tienen un grado de estudios de licenciatura y posgrado. Con ello, se perpetúan las condiciones que dieron pie a nuestras recomendaciones en la materia, basadas en un intenso trabajo en terreno con mujeres indígenas de comunidades de Chiapas, Yucatán y Oaxaca.³⁶

36 ARTICLE 19, “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “Objetivo 4.3 Garantizar el acceso a la información para poblaciones en situación de vulnerabilidad”. “Acción 4.3.1 Promover la transparencia proactiva”. Entre las medidas propuestas para la acción y objetivos en cuestión encontramos: “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 poblaciones en condición 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(os) encargadas(os) de las unidades de transparencia, estas capacitaciones deberán enfocarse en generar habilidades para que identifiquen, generen y difundan información pública de manera proactiva y busquen diversos mecanismos para acercarla a poblaciones que no tienen acceso a las tecnologías de información; 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 la perspectiva de interculturalidad y género, así como el uso de mecanismos de intervención comunitaria para lograr el uso de información pública como herramienta de exigencia de otros derechos humanos”.

Séptima conclusión: el derecho a la verdad, una historia dolorosa que se esconde y elude

El gobierno de López Obrador mostró señales favorables a la apertura de información pública relacionada con las atrocidades cometidas durante la llamada “guerra sucia”. Ello se materializó en el acuerdo de transferencia de documentos al Archivo General de la Nación, AGN, del 28 de febrero de 2019, ya descrito en la tendencia “¿Nunca más la atrocidad y el terrorismo de Estado?”. Sin embargo, la realidad se opone una vez más al discurso, pues no fue sino hasta el 20 de febrero de 2020, y bajo una fuerte presión de personas historiadoras y sobrevivientes de los crímenes de Estado de los años sesenta, setenta y ochenta, que el acceso a los archivos de la represión del pasado que se encontraban en el AGN se reconoció como público e irrestricto.

Aunque está por verse si se da cumplimiento cabal y sin condiciones a dicho acceso, hasta el momento de redactar este informe seguían presentándose fallas en su implementación.³⁷ Lo que sí se puede afirmar con contundencia es que, pese al mencionado acuerdo presidencial, durante el 2019, sin justificación legal de por medio, el gobierno mantuvo una enorme deuda en cuanto a su deber de recordar las atrocidades del pasado para evitar su perpetración en el presente.

Ello, no solamente en cuanto a la falta de un debido resguardo, preservación, organización y difusión de los archivos de las agencias de seguridad para que se abran al público, sino también ante la propia ausencia de una clara política de memoria histórica.³⁸

En este sentido, expusimos que efectivamente había algunas señales en lo que respecta a la creación de sitios de memoria de la “guerra sucia”. Sin embargo, quedan algunas dudas sobre el carácter de política de Estado que revisten estas iniciativas, pues algo de esta envergadura debe cristalizarse en una serie de medidas de más amplio espectro y alcance geográfico, así como en una difusión constante.

En cuanto a las atrocidades de la “guerra contra el narcotráfico”, la poca información disponible en la materia se ha hecho pública en las conferencias matutinas del presidente. En ese espacio, se han emitido anuncios y publicado algunos informes sobre el número de personas desaparecidas y fosas clandestinas, como lo dado a conocer el pasado 6 de enero de 2020, cuando la Secretaría de Gobernación³⁹ informó de 61,637 personas desaparecidas desde los años sesenta y de

37 Díaz, Antonio, y Zavala, Susana, “Fraude, apertura de archivos prometidos por el AGN”, *El Universal*, 21 de febrero de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/fraude-apertura-de-archivos-prometidos-por-el-agn>

38 ARTICLE 19, “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “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 Debe acortarse la *vacatio legis* de la Ley General de Archivos para que su entrada en vigor sea inmediata y no hasta junio de 2019”; “Acción 4.1.2 Emitir un reglamento a la Ley General de Archivos”; “Acción 4.1.3 Garantizar el resguardo, la preservación, la organización y la difusión de los archivos de agencias de seguridad que sean abiertos al público como garantía de no repetición de violaciones de derechos humanos”.

39 Secretaría de Gobernación, Segob, “Presenta Gobernación...”, *op. cit.*; Canal Catorce, video, *op. cit.*

873 fosas identificadas desde el 1 de diciembre de 2018.⁴⁰ Sin embargo, lo cierto es que cuando se realizan solicitudes de información pidiendo informes o versiones públicas de los registros, para contrastar lo presentado en conferencias, ésta no se entrega.⁴¹

Por otro lado, las disculpas públicas por violaciones graves a los derechos humanos cometidos en el pasado reciente y durante la llamada “guerra sucia” son un acto simbólico que puede abonar en la reparación del daño, pero no agota las medidas que desde una perspectiva integral deben tomarse: supresión de la impunidad en el caso mediante la identificación, procesamiento y sanción de los responsables materiales e intelectuales; esclarecimiento de la verdad para las víctimas y la sociedad; reparación integral del daño y adopción de medidas de no repetición para que estos hechos no vuelvan a ocurrir.

Es decir, como se mencionó en la introducción al hablar de “Lo bueno, lo malo y lo feo”, la disculpa pública no puede ser una medida de punto final, sino el inicio de una ruta de acceso a la justicia y a la verdad de lo ocurrido. Además, ello conllevaría que, como parte de las garantías de no repetición, estos actos deben ir acompañados de políticas de memoria. En ninguno de los casos citados en este informe se ha logrado a cabalidad cumplir con todos los aspectos que forman parte de las medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Como mencionamos en líneas anteriores, la FGR ha sido omisa en construir un Plan de Persecución Penal. Tal como propusimos hace un año, dicho plan debería establecer como objetivo prioritario el esclarecimiento de los hechos delictivos y las violaciones graves de los derechos humanos cometidos durante el periodo conocido como la “guerra sucia”, que abarca la represión estatal de los años sesenta, setenta y ochenta, así como los perpetrados durante el reciente periodo de “guerra contra el narcotráfico”, de 2006 a la actualidad. Nada eso ha sucedido hasta ahora.⁴²

Corolario

Con base en el ejercicio de contraste realizado en líneas anteriores respecto a la “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión e información” propuesta en nuestro informe *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, tenemos que aspectos sustanciales de dichas recomendaciones no han sido cumplidas en cuestiones fundamentales como la protección a periodistas, regulación de la publicidad oficial, designaciones públicas, transparencia y acceso a la información, derecho a la

40 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, *op. cit.*

41 Se trata del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y el Registro Nacional de fosas clandestinas. El primero a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda y los otros dos a cargo de la FGR.

42 ARTICLE 19, “Agenda mínima 2019 sobre libertad de expresión...”, *op. cit.*: “Objetivo 2.2 Combatir la impunidad de las agresiones contra la prensa y garantizar el derecho a la verdad”; “Acción 2.2.1 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 derechos humanos, y se convierta en una institución eficaz, autónoma e independiente”.

verdad, brecha digital y garantía de derechos en el espacio digital. Para ARTICLE 19, dicha agenda seguirá siendo un referente de las políticas públicas para la garantía, respeto, protección y promoción de la libertad de expresión.

Como última reflexión, consideramos necesario entender que no toda disidencia social se traduce en oposición política, como tampoco la crítica supone una actitud adversativa y de confrontación con el poder. Y aun si así fuera, en una verdadera democracia no puede estigmatizarse y pretender inhibir cualquier manifestación o expresión desde el poder. En este marco, la libertad de expresión se coloca en el centro de la discusión y, desafortunadamente, de los ataques. Dichos ataques o mecanismos de censura heredados del pasado, lejos de cesar, se han vuelto complejos, han mutado y se han sofisticado.

Mientras persistan los atentados abiertos y directos contra la libertad de expresarse y de informar, junto a mecanismos sutiles e indirectos de censura, estará en entredicho nuestra democracia. La inhibición de expresiones de diversa índole se mantiene como principal resultado de la acción estatal a todo nivel. La apropiación del espacio social por sujetos históricamente excluidos y discriminados, la reivindicación de luchas históricas y emergentes, la construcción de una nueva ética pública, el abatimiento de la impunidad y la corrupción requieren de una visión de Estado fincada en el respeto, las garantías, la protección y la promoción de los derechos humanos.

En particular, por ser la libertad de expresión y el derecho a la información *habilitadores* de otros derechos, es necesaria una serie de medidas positivas y negativas de los poderes públicos y de los actores privados para revertir todos los mecanismos estructurales que fomentan la autocensura, el miedo, la desinformación y la opacidad. Aportar para revertir un modelo antidemocrático —fincado en la censura y la falta de información— que atraviesa la institucionalidad vigente es lo que pretende lograr este informe y toda la acción de ARTICLE 19 en el día a día.

Nuestro discurso seguirá apelando a la acción de un Estado abierto, plural e incluyente, dotado de mecanismos reales de pesos y contrapesos, en el que todos y todas tengan el mismo poder para colocar sus exigencias, ideas, opiniones y aspiraciones. Ello no significa que apelemos a un Estado centralizado en la figura de una sola persona. Ése no es el único modelo de gobernabilidad viable. Desde hace décadas, buena parte de las organizaciones civiles y sociales ha apostado por romper con la lógica de la “fascinación por el vértice”, generando articulaciones contra una institucionalidad simuladora y autoritaria. Contrariamente a la narrativa oficial, no es el intermediarismo nuestro objetivo, sino la organización fincada en una cultura de paz y derechos humanos con la finalidad de colocar demandas propiamente democráticas en el centro de la discusión y la práctica política, y así lograr la sociedad justa, igualitaria y libre a la que aspiramos todas y todos.



Previo a la VIII Marcha por la Dignidad Nacional del Monumento a la Madre al Ángel de la Independencia, en la Ciudad de México, carteles con los rostros de las víctimas fueron pegados en los alrededores del Monumento a la Madre. 10 de mayo de 2019 (Foto: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica)

AGENDA MÍNIMA 3.0
EN MATERIA
DE LIBERTAD DE
EXPRESIÓN E
INFORMACIÓN

Agenda mínima 3.0 en materia de libertad de expresión e información

I. 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) bajo los estándares internacionales sobre libertad de expresión y regulación de publicidad oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- b) Analizar la procedencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de 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.¹

¹ La iniciativa ciudadana de ley de publicidad oficial puede consultarse en: ARTICLE 19, “#MediosLibres presenta iniciativa ciudadana para expedir Ley General de Publicidad Oficial”, ARTICLE 19, 25 de octubre de 2018, <https://articulo19.org/medioslibres-presenta-iniciativa-ciudadana-para-expedir-ley-general-de-publicidad-oficial/>

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.
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 a la diversidad.
9. Establecer mecanismos de control eficaces.
10. Hacer un uso racional de los recursos públicos.

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.

Acción 1.1.2 Vigilar y sancionar el uso discrecional y arbitrario de recursos en publicidad oficial.

Responsables: Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y Secretaría de Gobernación

Vigilar y evaluar el cumplimiento de los lineamientos de la política de comunicación social.

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.

Acción 1.1.3 Impulsar la creación de un Fondo de Fomento a la Pluralidad, Investigación y Capacitación para Periodistas.

Responsables: Secretaría de Relaciones Exteriores y Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República

Dar seguimiento al Convenio para Impulsar la Pluralidad y el Desarrollo Mediático que ambas instituciones firmaron con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Es necesario que se preste especial atención a los siguientes aspectos:

- a) Asignar presupuesto que permita que dicho fondo cumpla con los objetivos establecidos.

- b) Designar un consejo plural e independiente.
- c) Definir reglas de operación claras que permitan que esta iniciativa cumpla con sus objetivos y no sea utilizada de manera proselitista.
- d) Monitorear y evaluar la eficacia y eficiencia del fondo en el desarrollo y pluralidad de medios.
- e) Garantizar la participación ciudadana y transparencia en la ejecución de los puntos anteriores.

Acción 1.1.4 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 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.
- 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 contratos, conceptos y montos

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) y abrogar la Ley de Imprenta.

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 público realizada por 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).

De la misma forma, se deben generar espacios de debate para impulsar la abrogación de la Ley sobre Delitos de Imprenta, en vigor desde 1917, por lo que resulta anacrónica e incompatible con el régimen de derechos humanos vigente en México.

ACCIÓN 1.2.2 Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las legislaciones que se proponen dotar de protección a las y los periodistas en riesgo.

Responsables: Congresos de 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

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, etc.) para la consideración de quienes desempeñan esta labor.

Para esto, es necesario tomar en cuenta que actualmente 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, incluir 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 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 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 en 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 36 funcionarios 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 servidores públicos.

- 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 el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión.

Acción 2.1.2 Fomentar el fortalecimiento de la Unidad de Prevención (3^{ra} 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^{ra} unidad deberá:

- a) Integrar las perspectivas de género, infancia e interculturalidad 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, teniendo información sobre regiones, sujetos agresores, tipos de agresión, tipos de cobertura de la víctima y perfil de los medios de comunicación.
- 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 funcionarios públicos de reconocimiento de la labor periodística y de la defensa de los derechos humanos.

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, 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 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 emitan respecto de casos en los que estén involucradas personas beneficiarias.

Objetivo 2.2 Combatir la impunidad de las agresiones contra la prensa y garantizar el derecho a la verdad.

Acción 2.2.1 Construir y consolidar de manera participativa una Fiscalía General de la República (FGR) que garantice investigaciones objetivas, imparciales y exhaustivas de las agresiones contra la libertad de expresión y en casos de violaciones graves de derechos humanos, y se convierta en una institución eficaz, autónoma e independiente.

Responsable: Congreso de la Unión

- a) Desechar el Plan Estratégico de Transición que fue presentado por la FGR en enero de 2020 debido a que no fue discutido con la sociedad civil, en especial con las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil y la academia.
- b) Desechar el Plan de Persecución Penal presentado por la FGR en enero de 2020 al Senado. Principalmente, debido a que no fue discutido con la sociedad civil ni, particularmente, con las víctimas.

Responsable: Fiscalía General de la República

- a) Discutir con la ciudadanía ampliamente este Plan Estratégico de Transición para asegurar que se eleven los estándares de respeto a los derechos humanos en la persecución de los delitos y estar dispuesta a hacer ajustes y cambios a su idea inicial antes de presentarla nuevamente al Legislativo.
- b) 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.
- c) Cumplir cabalmente con lo estipulado en el artículo Decimotercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, a efecto de que el fiscal general convoque públicamente a la construcción, presentación y discusión de propuestas de reformas legales y constitucionales que efficienten la respuesta de la FGR y que cuenten con amplia participación de la sociedad civil en su elaboración.
- d) Garantizar que en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos, en la FGR se generen 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.

Responsables: Fiscalía General de la República y fiscalías locales

- a) Implementar de manera eficiente y diligente 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 servidores públicos); 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.
- e) 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.
- f) 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 en casos de homicidios y desapariciones.

Acción 2.2.2 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 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 a 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 sector de justicia para su consideración por el gobierno, el Congreso y el público.
- d) Producir informes públicos sobre el estado de la reforma del sector de justicia y los índices de impunidad, así como el 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 y así como con estados extranjeros.

El mandato de este mecanismo debe ser renovable, lo que significa un lapso mayor al sexenal. De igual manera, es necesario asegurar el presupuesto requerido para cubrir dicho mandato.

3. DERECHOS DIGITALES

Objetivo 3.1 Abstenerse de utilizar mecanismos de censura en internet y de instrumentalizar figuras legales y conceptos ambiguos para eliminar contenidos disponibles en línea.

Acción 3.1.1 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 3.1.2 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 aquéllos 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, 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 3.1.3 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, etc.), 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.

Acción 3.1.4 Establecer esquemas de limitaciones y excepciones a la protección del derecho de autor en México.

Responsable: Congreso de la Unión

- a) Con la eventual entrada en vigor del Tratado México, Estados Unidos y Canadá, el Congreso debe incluir en las leyes secundarias las limitaciones y excepciones a la protección del derecho de autor, así como esquemas de uso justo o legítimo centrados en la necesidad de equilibrar la protección de la propiedad intelectual referida en el artículo 20.H.6 de dicho tratado, el cual establece disposiciones relacionadas con la incorporación del mecanismo de “notificación y retirada” de contenidos posiblemente infractores del derecho de autor, con el acceso al conocimiento, los derechos culturales y con el derecho a la libertad de expresión, especialmente ejercida en entornos digitales. Tales disposiciones contenidas en el tratado son incompatibles con la protección constitucional y convencional del derecho a la libertad de expresión e información en México.

Objetivo 3.2 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 3.2.1 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 3.2.2 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 (IFT)

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 anteriormente establecía lo siguiente:

Los concesionarios y autorizados deberán entregar al instituto, en el mes de enero y julio de cada año, un informe semestral electrónico a través del mecanismo que para tales efectos establezca el instituto, relativo al cumplimiento de los presentes lineamientos. Dicho informe deberá contener y observar lo siguiente:

- I. El número total y por autoridad facultada, de requerimientos de información de localización geográfica en tiempo real y de registro de datos de comunicaciones, desglosando las recibidas, entregadas y no entregadas mensualmente, utilizando el formato que se anexa a los presentes lineamientos como anexo II.
- II. En el mes de julio, deberán integrar, además, el informe referido en el lineamiento Octavo, fracción VI.
- III. En el mes de enero, deberán integrar, además, el informe referido en el lineamiento Cuadragésimo.

El instituto solicitará a las autoridades designadas y/o facultadas en el mes de enero y julio de cada año, un informe semestral relativo al número de requerimientos de localización geográfica en tiempo real y del registro de datos realizados, así como el número de registros de datos de comunicaciones cancelados y suprimidos de manera segura, una vez cumplido el fin para el cual fueron solicitados.

En términos de lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables, las autoridades señaladas en los artículos 189 y 190 de la LFTR están obligadas a adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

La información estadística contenida en los informes semestrales será publicada en el portal de internet del instituto en términos de lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables.

En términos de lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables, en caso de que los sistemas de conservación de datos hayan sido vulnerados y los datos personales de los usuarios finales se encuentren comprometidos, los concesionarios y autorizados deberán notificar inmediatamente a éstos e indicar las medidas que el usuario podrá tomar para disminuir o contrarrestar cualquier afectación derivada de esta vulneración.

Objetivo 3.3 Promover y garantizar el derecho de acceso a internet sin discriminación, con perspectivas de género, multicultural y de derechos humanos.

Acción 3.3.1 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 multiculturales.
- c) Retomar los nueve elementos fundamentales para una política de cobertura plena de telecomunicaciones en México:² información; sistema ágil y simple de licenciamiento; posibilidad de participar en los programas gubernamentales de cobertura; acceso al espectro; mejorar la

2 Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias, Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad y Rizhomática Comunicaciones, *Elementos fundamentales para una política de cobertura plena de telecomunicaciones en México*, México, 2019, https://docs.wixstatic.com/ugd/68af39_d258369ecc6f4229ad161a19319a0512.pdf

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 Rizhómatica Comunicaciones en febrero de 2019.

- d) Incorporar en las políticas de conectividad un mecanismo de evaluación basado 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 2021 los recursos necesarios que permitan al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) continuar con el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares.

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 recrudecimiento 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 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) 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.

Acción 3.3.2 Desarrollar programas de alfabetización digital.

Responsables: Secretaría 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 aparejadas con las estrategias de conectividad, con el 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 3.4 Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión para las mujeres en el entorno físico y digital.

Acción 3.4.1 Diseñar políticas integrales que respondan de manera efectiva contra 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 restitutorias 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 los ámbitos de 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.

ACCIÓN 3.4.2 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 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 3.5 Controlar el uso de herramientas de vigilancia.

ACCIÓN 3.5.1 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 contra 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 contra 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 proto-

colos 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 3.5.2. Asegurar el cumplimiento del Cuarto Plan de Acción Nacional (2019-2021) de la Alianza para el Gobierno Abierto

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 Cuarto Plan de Acción Nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto con el propósito de contribuir con el 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 incluye 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.

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

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 Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de 2017.

Acción 4.1.2 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 de 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 los Derechos Humanos (CNDH) sobre las violaciones graves a derechos humanos cometidas por el Estado ocurridas durante los años sesenta, setenta y ochenta. Asimismo, debe asegurarse la inclusión de otras violaciones a los derechos humanos perpetradas en la historia reciente del país.
- b) Abrir espacios (exposiciones, sitios de memoria, foros, espacios culturales, obras de teatro, etc.) para la difusión de información relacionada con las violaciones graves a los derechos humanos.

Responsables: Universidades y museos

Abrir espacios (exposiciones, foros, espacios culturales, obras de teatro, etc.) para la difusión de información relacionada con las violaciones graves a 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 poblaciones en condición 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 generar habilidades para que identifiquen, generen y difundan información pública de manera proactiva y busquen diversos mecanismos para acercarla 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 perfiles idóneos que promuevan la autonomía y fortalezcan al organismo.

Objetivo 4.6 Asegurar la transparencia y el acceso a la información en materia de seguridad y justicia.

Acción 4.6.1 Aprobar la reforma a la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para garantizar que todas las sentencias sean públicas.

Responsable: Congreso de la Unión

La redacción actual de este artículo establece que el poder Judicial pondrá a disposición del público “[...] las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público”. Esta redacción ha resultado restrictiva, pues asume implícitamente que no todas las sentencias son de interés público, cuando en realidad todas lo son, puesto que permiten evaluar la labor del poder Judicial a nivel federal y estatal. Es necesario reformar la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para garantizar el acceso a la totalidad de las sentencias.

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 contexto de protestas.

Responsables: Ejecutivo Federal y ejecutivos estatales

Respetar y proteger los derechos de la libertad de expresión y de reunión en el espacio público, 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 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.
- 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 derecho 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 público y que condiciona la protección y el respeto a los derechos de quienes ejerzan la protesta a conceptos vacíos de “licitud” y “conductas pacíficas”. De forma consecutiva, 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 inhibitor en la protesta social. El peligro de tipificar “ataques a las vías de comunicación”, “ultrajes a la autoridad”, “ataques a la paz pública” o similares consiste en que el derecho penal sea usado de forma desviada e ilegítima para restringir derechos humanos.

Responsable: Congresos estatales

Derogar aquellas disposiciones administrativas que imponen requisitos como aviso o autorización previa, uso de ciertas vialidades o espacios públicos restringidos para manifestarse, horarios permitidos para manifestarse en vías y espacios públicos 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/o similares en los estados

- a) Privilegiar la intervención policiaca para la concertación de la protesta y protección de manifestantes y terceros con una perspectiva de armonización y protección de derechos.
- b) Dotar a 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 adecuados, 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 las 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 al interior de 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.



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 el año 2019.

Es importante destacar que si bien el presente informe se enfoca en ese año, hace referencia a la información documentada con anterioridad, con la intención de realizar análisis comparados de las tendencias y/o patrones que se detectan sobre 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 de 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 la política pública que garantiza el derecho a la libertad de expresión e información, así como de las instituciones encargadas de garantizarlos. Asimismo, estos elementos son fundamentales para progresar en el desarrollo de principios internacionales que promuevan la libre expresión de todas y todos más allá de las fronteras.

En este sentido la información vertida en el presente informe proviene principalmente de seis fuentes:

1. La documentación de las agresiones contra la prensa

ARTICLE 19 cuenta con una metodología de documentación de agresiones a periodistas, compuesta por 1) el Protocolo para el Registro, Documentación y Seguimiento de Agresiones a Periodistas y (2) las Pautas y Principios para Documentar con Perspectiva de Género las Agresiones contra Quienes Ejercen la Libertad de Expresión, la cual es utilizada en cada uno de los casos que conoce la organización.

ARTICLE 19 conoce de casos de violencia contra periodistas por distintas vías (periodistas, redes sociales, monitoreo de medios, entre otras). De esta manera, integrantes del Programa de Protección y Defensa entran en contacto y entrevistan a las y los periodistas agredidos o a sus familiares, en caso de que no sea posible encontrarse con las personas atacadas. 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 por 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 a detalle.

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.

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, cuenta con varios incidentes de seguridad recientes y ha investigado, publicado o difundido material recientemente 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

Durante 2019, ARTICLE 19 envió siete misiones a distintas regiones del país para documentar *in situ* los casos que se narran a lo largo del informe, además de que se establecieron reuniones presenciales en la Ciudad de México tanto con víctimas directas de las violaciones relatadas como con otras fuentes que pudieran aportar elementos complementarios.

También se realizaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas con académicos(as), periodistas y víctimas para la elaboración de los capítulos que permitieran analizar de manera más detallada los casos y su contexto. De igual modo, ARTICLE 19 reunió un grupo focal con periodistas de distintas partes de México para hacer un análisis comparado de la situación de la libertad de expresión en el país. Asimismo, retomó información de fuentes terciarias, como entrevistas elaboradas por distintos actores, como portales, centros académicos y medios, entre otros.

3. Fuentes oficiales

Solicitudes de información

Se realizaron 16 solicitudes de información a autoridades de seguridad pública (Secretaría de la Defensa Nacional, Fiscalía General de la República, Secretaría de Marina, Policía Federal y Guardia Nacional) en materia de estadísticas de uso de la fuerza: personas fallecidas, heridas o detenidas en enfrentamientos con fuerzas de seguridad. A partir de ello, se evidenciaron algunas de las prácticas de restricción del derecho a la información que se documentan en este informe, como es la declaratoria de inexistencia de información.

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 2019 se realizaron 96 solicitudes de información 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 cincuenta solicitudes de información, poco más de la mitad del total. También se remitieron peticiones a las secretarías de Bienestar, Educación Pública, Seguridad Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, tanto en el orden estatal como federal, así como a los institutos de infraestructura carretera local y de infraestructura física educativa. Estas solicitudes de información permitieron identificar las dificultades en el acceso a información que viven las comunidades rurales, descritas en el apartado de tendencias en materia de derecho a la información.

Para identificar el gasto ejercido en las conferencias matutinas, se consultaron solicitudes de información realizadas por otros ciudadanos en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Se examinaron, también, dos solicitudes de información del portal guerrerense INFOMEX, a raíz del acompañamiento legal que se dio a un periodista de la Costa Chica de Guerrero.

Los resultados de la Evaluación Nacional de Organismos Garantes del Derecho a la Información (ENOGDAI 2018) se obtuvieron a partir de 232 solicitudes de información dirigidas a 32 institutos de transparencia a nivel nacional.

Para identificar las prácticas de remoción de contenidos de las plataformas digitales, así como las razones por las cuales ésta se ha solicitado y si se han realizado sin controles judiciales, se remitieron 224 solicitudes de información, de las cuales 13 se dirigieron a la Federación y 211 a diferentes sujetos obligados de los estados.

Consulta de portales de transparencia

Las cifras a nivel federal de publicidad oficial mostradas en el presente informe se obtuvieron de la información depositada en el sistema de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública, actualizada a diciembre de 2019 (<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 diversas legislaciones, acuerdos, políticas y lineamientos publicados en el portal del Diario Oficial de la Federación.

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 de Percepción Ciudadana INAI 2019 y la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2018, así como la Guía de Transparencia Proactiva SFP-INAÍ.

Archivos históricos

En la sección de tendencias en materia del ejercicio del derecho a la información, se citan documentos históricos referentes al período de represión estatal de los años sesenta a ochenta que se encuentran resguardados en el Archivo General de la Nación y pertenecen a los fondos de la Dirección Federal de Seguridad, la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Secretaría de la Defensa Nacional.

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 información contenida en los informes citados en este acápite.

4. Documentos previamente publicados por ARTICLE 19

En este informe se retoman varias de las investigaciones, estudios y documentaciones previos de ARTICLE 19.

En este sentido, el informe retoma 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 Organismos Garantes del Derecho a la Información (ENOGDAI 2018), 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 se utilizó información de las plataformas de ARTICLE 19 Memoria y Verdad (www.memoriayverdad.mx), Archivos de la Represión (<https://archivosdelarepresion.org/>) y ENOGDAI (www.enogdai.org).

Para el capítulo segundo se retomaron los informes *Privacidad y libertad de expresión en la era de la inteligencia artificial*, *Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad*, *Normas comunitarias de Facebook*, *El derecho a bloquear* y *Consejos de redes sociales: consulta*.

En la sección de tendencias en materia de procesos migratorios se hace referencia al informe *Principios de prohibición a la incitación, la discriminación, la hostilidad o la violencia*.

5. 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 retomados de los productos elaborados por otras fuentes académicas, investigaciones de la sociedad civil y organismos internacionales cuyo trabajo especializado aborda y complementa el estudio de las problemáticas asociadas a las analizadas por ARTICLE 19.

El capítulo primero tuvo como una de sus fuentes de información 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 consultó los informes publicados por el portal 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 informes *Para romper el ciclo de violencia en Guerrero y Veracruz, tierra fértil para la violencia*.

6. Informes de trabajo de campo de los proyectos de ARTICLE 19

Se utilizó información recuperada a través de la sistematización que realiza el equipo de ARTICLE 19. En particular, destacan los informes del trabajo de campo realizado en comunidades rurales indígenas de Chiapas y Yucatán por el proyecto Transparencia Proactiva, a lo largo de 2019. Estos documentos recuperan información del trabajo de promoción del derecho a la información que realiza 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, en Yucatán.

También recurrimos a informes internos del observatorio Designaciones Públicas que recuperan tendencias, retos y hallazgos en la materia.



FINANCIAMIENTO

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. En 2019, 86% de los fondos ejercidos por la organización fueron de tipo restringido (es decir, etiquetados para desarrollar actividades previamente acordados con donantes), mientras que 14% fueron otorgados para brindar soporte general a la organización.

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 de comunicación y Protección– y abonan al cumplimiento de la misión en México y en la región.

En 2019, 59.5% de los ingresos de la organización fueron concedidos por fundaciones privadas internacionales mientras que 40% fueron concedidos por representaciones diplomáticas en México y agencias de desarrollo. Finalmente, el rubro de otros ingresos fue menos de un 1%.

Nuestros donantes en 2019

- ACOS Alliance
- Angelica Foundation
- INDELA/Avina Americas
- Böll Foundation
- British Embassy to Mexico
- Ford Foundation
- Embajada de Irlanda en México
- Embajada de Alemania en México
- Embajada del Reino de los Países Bajos en México
- Google
- Internews
- John D. and Catherine T. MacArthur Foundation
- Open Society Foundations
- Overbrook Foundation
- National Endowment for Democracy (NED)
- Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)
- United States Department of State (USDoS)
- Unión Europea
- United States Agency for International Development (USAID)
- William and Flora Hewlett Foundation
- Witness
- Donantes individuales
- Otros

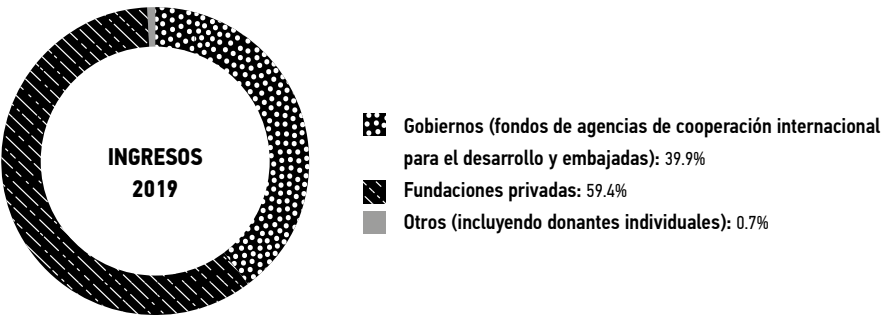
Premios

Premio Nacional de Innovación en Transparencia 2019

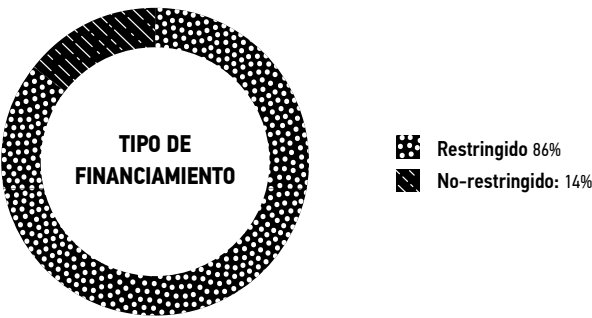
Tercer lugar en la categoría Organizaciones de la sociedad civil/Personas físicas por el proyecto “Archivos de la Represión”

Otorgado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Ingresos



Institución	Monto
Gobiernos (fondos de agencias de cooperación internacional para el desarrollo y embajadas):	\$17,613,170.00
Fundaciones privadas:	\$26,274,614.00
Otros (incluyendo donantes individuales):	\$162,180.00
INGRESOS TOTALES	
\$44,049,964.00	



Nota: cifras preliminares previas a la auditoría de 2019.

Nota metodológica: esta sección se desarrolló con base en los financiamientos otorgados a ARTICLE 19 México y Centroamérica a lo largo del año 2019. En este cálculo, se incluyeron fondos otorgados a la organización para administrar proyectos multianuales, por lo que no todas las aportaciones aquí representadas se traducen en ingresos reales y/o ejecutados en 2019.

Las cifras corresponden a la moneda nacional - pesos mexicanos (MXN).