

MEGACIÓN



Este documento fue elaborado por ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica

ÁREA DE DIRECCIÓN

Leopoldo Maldonado
Dulce Ramírez
Verónica Rivera
Chiara Costanzo
Adriana Díaz
Rebecca Finnegan
María De Vecchi

ÁREA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Araceli Rosas
Lucía Ávila
David Mateos
Juan Soriano

ÁREA DE COMUNICACIÓN

Juan Vázquez
Ilse Huesca
Esther Mosqueda

PROGRAMA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Claudia Ordóñez
Julio Colín

PROGRAMA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN

Carlos Dorantes
Jessica Alcázar
Mayra López Pineda
Ricardo Reyes
Cinthya Alvarado
Marilyn Alvarado
Nayelli Torres
Abigail Castellanos

PROGRAMA DE DERECHOS DIGITALES

Vladimir Cortés
Priscilla Ruíz
Martha Tudón

PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA

Paula Saucedo
Pedro Cárdenas
Itzia Miravete
Luis Knapp
Edgardo Calderón
Gabriela Castillo
Noemí Pineda
Silvia Ruiz

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Isaac Ávila
Ramón Arceo Carbajal
Virginia Ramírez Moreno

ILUSTRACIONES

RUSE

CORRECCIÓN DE ESTILO

Diana Goldberg
Igor Ayala

www.articulo19.org
Twitter: [article19mex](https://twitter.com/article19mex)
Facebook: [Articulo19](https://www.facebook.com/Articulo19)
Instagram: [article19_mx](https://www.instagram.com/article19_mx)
YouTube: [articulo19](https://www.youtube.com/channel/UCz3C8u33u33u33u33u33u33)

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

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

Angelica Foundation
Avina Americas
Embajada de Irlanda en México
Embajada de Canadá en México
Embajada del Reino de los Países Bajos en México
Facebook
Ford Foundation
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (Friedrich Naumann Stiftung)
Google News Initiative
Hispanics in Philanthropy
IFEX – The global network defending and promoting free expression
Justice For Journalists
Luminate
National Endowment For Democracy (NED)
National Democratic Institute (NDI)
NetGain Partnership
Open Society Foundations
Overbrook Foundation
Pan American Development Foundation
Red DH
UNESCO
Unión Europea
United States Agency for International Development (USAID)
United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor
William and Flora Hewlett Foundation
Donantes individuales
Otros

CIUDAD DE MÉXICO, A 5 DE ABRIL DE 2022 –La presente obra se respalda con una licencia de Creative Commons Atribución– Licenciamiento Recíproco 2.5 México. La reproducción de este material está permitida y alentada a través de cualquier medio siempre que se respete el crédito de los actores y la organización.



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

CONTENIDO

	EDITORIAL	07
	LA NEGACIÓN	10
1.	DESINFORMAR Y ESTIGMATIZAR	21
2.	LAS BRECHAS DE INFORMACIÓN	56
3.	LA PERSISTENTE OFENSIVA CONTRA LA PRENSA	90
4.	EL CONTROL A TRAVÉS DE LO DIGITAL	128
5.	INSTITUCIONALIDAD DERRUIDA	149
6.	NI PERDÓN, NI OLVIDO	193
	NOTA METODOLÓGICA	223
	FINANCIAMIENTO	233

EDITORIAL

Como nunca en la historia reciente de México, la libertad de expresión y el derecho a la información están en un lugar predominante del debate público. Las razones son diversas y tienen una raigambre histórica que trasciende al proyecto político gobernante.

El derecho a la libertad de expresión conlleva comprender múltiples dimensiones y factores, como la violencia contra la prensa, la desinformación pública, el control de las narrativas, la opacidad gubernamental, la brecha digital y de acceso a la información, las restricciones a los derechos humanos en el ámbito digital, la garantía del derecho a la verdad para las víctimas, la endeble institucionalidad garante de derechos y la ética del periodismo.

A excepción de la última, a la que consideramos parte de un intenso debate en el seno de las audiencias y el gremio, ARTICLE 19 busca aportar su mirada a través de datos y experiencias sobre el resto de los tópicos en este informe. En la voz de las y los protagonistas, damos cuenta de un derecho asediado desde los poderes formales e informales, mediante dinámicas censoras que han mutado pero no se han erradicado. Por más que se intente negar desde el discurso, la realidad está ahí, lacerante y adversa para un derecho que es piedra angular de la democracia.

ARTICLE 19, desde la apertura de su oficina para México y Centroamérica hace 15 años, ha documentado 5254 agresiones contra la prensa; ha analizado —en

conjunto con la organización de la sociedad civil Fundar— el gasto de aproximadamente 69 000 millones pesos en comunicación social por parte de los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, y emprendido acciones legales para su regulación; ha impulsado, con un conjunto de organizaciones del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, espacios libres para la protesta social; ha monitoreado marchas y la cobertura de elecciones desde 2013, en la Red Rompe el Miedo; ha investigado, con organizaciones como R3D, Social Tic, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Citizen Lab, el uso de herramientas de espionaje —como la tristemente célebre Pegasus— contra periodistas y activistas durante el sexenio pasado.

Hemos participado en la observación estricta del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, como parte del Espacio OSC; en la elaboración de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015); en la construcción —con Fundar, también— del Observatorio de Designaciones Públicas, y en un prolongado litigio al lado de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) para lograr el acceso a la información sobre investigaciones en curso de violaciones graves a los derechos humanos.

Todo lo anterior y, por supuesto, muchas acciones más nos proporcionan certeza sobre los pasos que damos y la perspectiva que asumimos. No nacimos hace tres años. Precisamente por eso, sabemos, a pesar de la negación, que hoy el ejercicio de la libertad de expresión no tiene mejores condiciones que antes de 2018. A partir del acompañamiento de las víctimas de la violencia y del trabajo colaborativo, respetuoso y solidario con otras organizaciones civiles, hemos tenido la posibilidad de conocer de primera mano la realidad de un país cuyo clamor social por más y mejor democracia con paz, justicia, libertad e igualdad se mantiene más vigente que nunca.

Los gobiernos seguirán pasando, los actores protagónicos cambiarán, pero ARTICLE 19 mantendrá su compromiso con quienes exigen todos los días su derecho a saber y participar en la arena pública. Como organización de la sociedad civil, es primordial mantener el foco en la responsabilidad del Estado. Este informe es una muestra de ello.



LA NEGACIÓN

Durante 2021, se consolidó la preocupante tendencia a negar e invisibilizar problemáticas relacionadas con los derechos humanos desde el discurso público. La negación de la realidad tiene consecuencias mediatas e inmediatas sobre el ejercicio de estos derechos, particularmente el de libertad de expresión. Implica rechazar los ámbitos de acción donde hay retos y necesidades que deben ser atendidos. Conlleva no atender, darle la vuelta al problema.

Para Stanley Cohen la negación de la atrocidad o la barbarie tiene tres formas. La *literal*, donde se niega el hecho (“ya no se violan derechos humanos”, “hay plena libertad de expresión”, “no se está militarizando la vida pública”, “ya no hay impunidad”); la *interpretativa* mediante la cual no se niega lo ocurrido pero se ofrece una reinterpretación de lo sucedido (“es el crimen organizado quien mata a periodistas”), y la *inculpatoria*, en la cual tampoco se niega el hecho pero sí sus efectos (“heredamos la violencia”).¹ Tal como lo señala el sociólogo sudafricano, no es lo mismo la negación proferida por un individuo o una sociedad determinada que por los poderes del Estado. La violencia, corrupción e impunidad, males que aquejan a la población, están ahí, gritando a la cara de las autoridades públicas sin que éstas se sientan increpadas. La negación de estas realidades por las autoridades lleva a profundizarlas, no a revertirlas.

¹ Cohen, S., *Estados de negación. Ensayo sobre atrocidades y sufrimiento (States of Denial: Knowing about Atrocities and Suffering)*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, British Council Argentina, [2001] 2005.

Es por eso que el presente informe aborda diversos ámbitos que siguen afectando la libertad de expresión al no ser enfrentados por el Estado. Al contrario, recordar o denunciar esos hechos que inhiben el ejercicio de la libertad de expresión de las mayorías es considerado un “ataque” a los funcionarios públicos.

A la mitad del camino de un gobierno que se presentó como un proyecto transformador, este documento ofrece un análisis minucioso sobre aquellas veredas que marcamos como asignaturas pendientes desde los informes *Disonancia: voces en disputa* (2019), y *Distorsión: el discurso contra la realidad* (2020).

Para ARTICLE 19, la negación ejerce un impacto negativo en los diversos componentes de un derecho fundamental para la democracia: la libertad de expresión. El desconocimiento y la ausencia selectivas del Estado se traducen en los mecanismos de (des)información oficial, estigmatización pública, discrecionalidad en la asignación de la publicidad oficial, falencias en el sistema de transparencia, violencias contra la prensa, brecha digital, ausencia de mecanismos garantes de información para las comunidades y pueblos indígenas, restricciones a los derechos en internet, una institucionalidad endeble y derruida, y la ausencia de verdad en los casos de violaciones graves a derechos humanos.

A continuación describimos diversas realidades que se niegan pero persisten en el espacio público, limitando desproporcionadamente los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

Desinformación, clausura y ataque desde el discurso público

En 2021 se consolidaron tres tendencias expuestas anteriormente por ARTICLE 19: 1) la concentración de la comunicación social en el espacio de la conferencia matutina; 2) la *desinformación* oficial, como forma de anular cualquier otro discurso que se le oponga o a sus interlocutores y, 3) la *clausura* de los mecanismos formales de acceso a la información establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Para 2021, la organización Verificado reportó por tercer año consecutivo que 40% de los dichos verificables del presidente Andrés Manuel López Obrador no son verdaderos. Por su parte, en ARTICLE 19 nos dimos a la tarea de solicitar el sustento documental detrás de algunos dichos verificables del presidente. Al analizar las respuestas a 30 solicitudes de información dirigidas a la Oficina de la Presidencia de la República, relacionadas con 28 declaraciones del presidente, fue posible observar que en 50% de los casos este sujeto obligado se declaró notoriamente incompetente, mientras que en 27% indicó no haber localizado información documental relacionada con la solicitud y, en un caso (3%), señaló que previamente había declarado la inexistencia de la información. Así, tenemos que a la concentración de la información pública en voz del presidente le sigue la clausura de los mecanismos de acceso a la información.

En la conferencia matutina comienza la negación de realidades que afectan el ejercicio de derechos humanos. En el capítulo 1, revisamos casos específicos que dan cuenta de ello. También analizamos cómo al contraste de los datos provistos por el jefe del Ejecutivo, la respuesta es la estigmatización y deslegitimación del mensajero. Destacamos el espacio “Quién es quién en las mentiras de la semana”, inaugurado el 30 de junio de 2021, que constituye la última pieza de la herramienta del control informativo y de las narrativas que circulan en el espacio público.

Como parte de la estrategia de comunicación presidencial, la desconfianza y el sentimiento de agravio social frente a los consorcios mediáticos han sido expropiados y explotados a conveniencia para atacar voces críticas. De esta manera, la narrativa oficial de

la estigmatización se ha ampliado para señalar a voces disidentes, aun si éstas han mostrado una postura crítica por los excesos y atrocidades de gobiernos pasados.

Por otro lado, revisamos la discrecionalidad del gasto en publicidad oficial como obstáculo para la pluralidad mediática. Por lo menos en este gobierno, tampoco se ha impulsado una regulación adecuada como fue prometido. Datos preliminares arrojan que, durante 2021, la concentración de los recursos se centra en un grupo privilegiado de medios de comunicación. Ahora, por vez primera, *La Jornada* ocupa el primer puesto con poco más de 181 millones de pesos, seguida de Televisa y Televisión Azteca. Estos tres medios representan 33% de la totalidad de los recursos recibidos. Diez de 441 medios de comunicación concentran más de 700 millones de pesos, lo que representa poco más de 52%.

Para cerrar este capítulo, señalamos las áreas de oportunidad que hemos identificado en el Sistema Nacional de Transparencia, donde convergen el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Inai) y 32 órganos garantes locales. Estos retos se relacionan directamente con la capacidad y posibilidad de contrastar los datos que sustentan los dichos oficiales, pero también para que las personas obtengan información que les permitan ejercer otros derechos.

El ciclo desinformación-clausura-estigmatización se ha vuelto un patrón pernicioso que limita el acceso a la información y la rendición de cuentas. De hecho, este ciclo es el vehículo permanente de la negación.

Brechas de acceso a la información e internet

En el actual gobierno persiste el contexto de múltiples violencias contra poblaciones indígenas enteras, así como asesinatos y desapariciones de defensoras y defensores de la tierra, el medio ambiente y el territorio ocurrido desde sexenios pasados.² A esta situación hay que sumar los actos y discursos estigmati-

2 De acuerdo con CEMDA, en 2021, se han registrado al menos 28 asesinatos de activistas, ambientales y líderes indígenas, en una escalada de violencia que ha generado alarma por el aumento de estos homicidios.

zantes que han sido utilizados en este sexenio con mayor énfasis como una herramienta para invisibilizar a las personas defensoras de la tierra y el territorio de las comunidades y su lucha en contra de la imposición de los megaproyectos que está impulsando la actual administración, como es el caso del Tren Maya. Como hemos visto a lo largo de tres años, el gobierno niega de manera persistente que las poblaciones se oponen a sus megaproyectos, o cuando lo reconoce, las estigmatiza.

En este panorama de violencia estructural y criminal contra la defensa, ARTICLE 19 analiza situaciones concretas en las que el derecho de acceso a la información para las poblaciones indígenas no ha sido garantizado de forma adecuada, afectando el ejercicio de otros derechos como la salud, integridad personal y vida. Por ello, hablamos de la situación de la pandemia de COVID-19, el derecho a la consulta en el contexto de los megaproyectos y los daños diferenciados como consecuencia de fenómenos naturales, como el huracán ETA.

La pandemia de COVID-19 profundizó las desigualdades sociales y económicas. En México, a pesar de que existieron algunas campañas de información sobre la vacunación en unas cuantas lenguas originarias y hubo más esfuerzos para acercar información sobre la vacuna a la población —a diferencia de los inicios de la pandemia—, la investigación de ARTICLE 19 en Chiapas y Yucatán reveló que la información generada para las comunidades no fue suficiente para propiciar la vacunación. En efecto, las magras e ineficientes campañas no cumplieron con disipar el escepticismo hacia el biológico, que dio como resultado que muchas personas indígenas de esas regiones no se vacunaran.

En materia de megaproyectos, la situación no ha sido mejor. Ante la falta de información, se han generado focos de resiliencia que impulsaron la toma informada de decisiones. Así, exponemos cómo en asambleas comunitarias de tres poblaciones mayas en Yucatán se autogestionó un proceso deliberativo derivado de los daños ambientales ocasionados por una empresa porcícola.

Otro ejemplo preocupante es la falta de comunicados de alerta previo al paso del huracán ETA en 2020. A raíz de este fenómeno natural, ARTICLE 19 documentó las graves deficiencias en los procesos informativos

oficiales en diversos pueblos de Chiapas³ para las personas damnificadas de las comunidades indígenas.

Lo anterior está íntimamente ligado con la brecha digital, pues la falta de acceso a internet condiciona en buena medida el acceso a la información. Ello, a pesar de que este gobierno prometió desde el inicio que conectaría todos los hogares mexicanos. En México, de acuerdo con la última Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), 32 millones de mexicanos y mexicanas no son usuarias de internet. De acuerdo con el INEGI, casi la mitad de la población rural de seis años y más (49.6%) no usa internet. La brecha digital y el acceso a las TIC se acentúa todavía más en el estrato socioeconómico considerado “bajo”, donde 15.7% tiene una computadora, mientras que 25.1% tiene acceso a internet.⁴

La brecha digital ha llevado a que otros actores comiencen a implementar proyectos que hacen frente a la ausencia del Estado y las grandes empresas de telecomunicaciones, como el caso de varias comunidades en Oaxaca. A la par, desde las comunidades se están promoviendo procesos de largo aliento en materia de alfabetización digital.

La visión del gobierno sigue siendo un programa dedicado a establecer puntos de conexión planificados desde el centro del país. Esta proyección no es distinta del sexenio anterior. Es decir, México Conectado, proyecto del gobierno de Peña Nieto, también fijó metas de puntos de conectividad y CFE-TEIT camina sobre esa misma línea.

La conectividad de todas las personas, particularmente las más pobres y marginadas de este país, ya ni siquiera forma parte del discurso que juraba lograr su pleno acceso a internet al principio del sexenio.

3 Se trata del pueblo zoque en Chiapas, de los municipios de Rayón, Chapultenango, Francisco León, Ixtacomitán, Tapilula y Pantepec.

4 INEGI, SCT, IFT, “En México hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020”, INEGI, 11 de junio de 2021, <https://www.gob.mx/sct/prensa/en-mexico-hay-84-1-millones-de-usuarios-de-internet-y-88-2-millones-de-usuarios-de-telefonos-celulares-endutih-2020?idiom=>

La violencia persistente contra la prensa

En 2021, siete periodistas fueron asesinados en posible vínculo con su labor: Alfredo Cardoso Echeverría, Fredy López Arévalo, Jacinto Romero Flores, Ricardo López Domínguez, Saúl Tijerina Rentería, Gustavo Sánchez Cabrera y Benjamín Morales Hernández. Asimismo, Jorge Molontzin Centlatl fue desaparecido. En lo que va del 2022, a un ritmo sin precedentes, han sido asesinados 8 periodistas: José Luis Gamboa, Margarito Martínez, Lourdes Maldonado, Roberto Toledo, Heber López, Jorge Luis Camero, Juan Carlos Muñiz y Armando Linares. Recordar sus nombres es evocar sus trayectorias e historias personales y la de sus seres queridos. Traerles a la memoria significa también remitirnos a sus coberturas y a los actores que se sintieron con el poder para quitarles la vida.

De esta forma, este gobierno acumula 31 periodistas asesinados en lo que va del sexenio. A pesar de la negación oficial, se trata del periodo más violento contra la prensa del que se tenga registro, más de los ocurridos durante el mismo periodo de Peña Nieto (19) y Felipe Calderón (26). Negar esta realidad da como resultado que no se tomen medidas urgentes para frenar esta espiral brutal de violencia.

Interpretar de manera sesgada que en la mayoría de los casos (por lo menos 20) fueron integrantes del crimen organizado los autores materiales del crimen, sin tomar en cuenta que las coberturas periodísticas de las víctimas iban a dirigidas a grupos políticos coludidos o inmersos en las estructuras criminales, es garantía de impunidad. Así, una vez más, a lo máximo que aspiramos es que se identifique, juzgue y sancione a quienes “jalaron el gatillo”, pero no a quienes orquestaron y ordenaron el crimen.

En el capítulo 3, correspondiente a la violencia contra la prensa, observamos las tendencias asociadas a las 644 agresiones contra la prensa registradas en 2021, es decir, una cada 14 horas. Con los datos registrados en 2021, durante el actual mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador se han cometido ya 1945 ataques contra la prensa, lo cual representa 85% más que el primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto. Además, el año pasado, ARTICLE 19 regis-

tró —por primera vez— al menos un ataque contra la prensa en todas las entidades del país.

De este modo, a partir de un análisis minucioso de las agresiones llegamos a la conclusión de que la violencia contra la prensa es el resultado de un gobierno ausente, que el igual que los pasados, ha sido incapaz de evitar la violencia, de garantizar medidas de no repetición, de investigar los crímenes contra la libertad de expresión, de reparar el daño. Por el contrario, se agrade directamente a la prensa mediante el estigma y el acoso.

Reparamos los tipos de perpetradores de la violencia, las coberturas más riesgosas y las entidades con mayor incidencia de agresiones contra periodistas. A partir de nuestros registros y testimonios de personas periodistas solidarias y valientes recabados para este informe, vemos a un Estado muy presente para ejercer la violencia y ausente para lograr la prevención, la protección, la justicia y la reparación anheladas.

Es importante destacar cómo las autoridades del Estado mexicano se vincularon a por lo menos 274 agresiones (42.55%), frente a 21.31% cometidas por particulares, seguido de partidos políticos (9.18%) y delincuencia organizada (6.53%). Es decir, las autoridades mexicanas están directamente vinculadas a 2 de cada 5 agresiones contra la prensa. En el caso de los partidos políticos, no podemos soslayar cómo se convierten en perpetradores protagónicos de la violencia en procesos electorales como el de 2021. Llama la atención cómo en 2019 documentamos menos casos de agresiones contra la prensa perpetrados por personas funcionarias públicas federales (34%) que en el sexenio anterior (promedio de 52.3%), pero desde 2020 y continuando en 2021, se ha incrementado su participación llegando a los niveles del anterior sexenio.

En 2021, la fuente informativa vinculada de manera más cercana a la violencia contra periodistas fue la de corrupción y política, con 44.25% del total (285 agresiones). La cobertura de seguridad y justicia, conocida como “nota roja” en México, con 155 casos (equivalente a 24% del total), figura como la segunda cobertura con más agresiones para la prensa en el país. El año pasado, ARTICLE 19 documentó agresiones en contextos críticos, como las 20 ocurridas durante la cobertura de migración, perpetrados tanto por au-

toridades del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional, como por particulares.

No podemos dejar de advertir el fenómeno de la estigmatización que comienza desde Palacio Nacional y cómo, en por lo menos 71 ocasiones durante las conferencias matutinas del presidente, el propio titular del Ejecutivo federal y otros integrantes del gobierno denostaron a la prensa. Como ARTICLE 19 ha mencionado constantemente, la estrategia de estigmatizar a la prensa no es nueva, pero sí se ha agudizado durante el mandato del presidente López Obrador. Ello, además de pretender un efecto inhibitorio en las voces críticas, genera un “efecto cascada”.

Por esta razón es que hicimos, por primera vez, un monitoreo del “efecto cascada” al que da lugar el discurso del Ejecutivo federal. En al menos 46 casos, ARTICLE 19 documentó que tanto actores privados como públicos utilizaron el mismo discurso de la mañana —“fifís”, “chayoteros”, “vendidos”— en eventos públicos tanto dentro como fuera de la capital del país. También vimos reflejado un incremento de las agresiones de distintos tipos: campañas de desprestigio (62), estigmatización por medio de comunicación oficial (17) y criminalización (7) respecto a otros años.

En la misma línea, con base en información de Signa Lab del ITESO, se observa que en las redes sociales existen nodos coordinados de cuentas en donde se hace eco constante de los mensajes provenientes del gobierno federal. De hecho, la esfera digital, exacerbada por la polarización de los discursos políticos, continúa siendo ámbito donde crecen las agresiones contra la prensa. ARTICLE 19 documentó que al menos 1 de cada 3 agresiones contra la prensa ocurrieron en línea.

En este sentido, seguimos remarcando a través de la evidencia que el hostigamiento judicial va en ascenso; el año pasado se demandó a un promedio de 3 periodistas o medios cada mes por ejercer el derecho a informar.

Al asedio constante contra la prensa se le suman los patrones de opresión sistémica: la precariedad y la discriminación. En el capítulo 3 también observamos cómo la pandemia visibilizó problemas estructurales en el ejercicio del periodismo. En efecto, aumentaron los riesgos de sufrir violencia por ser periodista, además de contagiarse durante la cobertura y no poder

sufragar los gastos médicos. A partir de diversas voces veremos cómo los bajos salarios y la ausencia de seguridad social ha sido posible por las omisiones y la complicidad entre las y los dueños de los medios de comunicación, y de las autoridades.

A partir de 2021, ARTICLE 19 desarrolló y comenzó a implementar una metodología con enfoque interseccional para documentar la violencia contra la prensa. Con ello damos cuenta de cómo esta violencia impacta de forma diferenciada, dependiendo de las intersecciones y el contexto de cada persona, por ejemplo, el género, la raza, la identidad y orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otros.

Por ejemplo, pusimos foco en las tendencias de agresiones contra periodistas indígenas, resaltando que su labor de comunicar es parte de su defensa de otros derechos en sus comunidades que están en procesos organizativos y de resistencia frente al despojo de sus tierras y territorio. Así las cosas, a la violencia del despojo territorial hay que sumarle la violencia por comunicar sobre dicho despojo.

ARTICLE 19 reconoce que históricamente el periodismo insertado en las dinámicas del mercado laboral ha sido una profesión ocupada por hombres cis, regida en gran medida por reglas heteronormadas. Por tanto, la participación de hombres trans, mujeres cis, mujeres trans u otras identidades de género no binarias generan reacciones violentas ante la emancipación y reivindicación de la diversidad en espacios públicos.

De los 578 casos de violencia cometidos contra individuos, en 2021, 11 (1.93%) dijeron pertenecer a la comunidad LGBTTTI+ o ser parte de la diversidad sexual, lo que refleja la escasa diversidad que hay en el gremio, así como que, debido a la normas heteropatriarcales, muchas personas no mencionan su orientación sexual por miedo a sufrir rechazo, discriminación, violencia y revictimización.

La violencia contra la prensa ha generado mayor preocupación a nivel nacional e internacional debido al vertiginoso patrón de asesinatos de periodistas. Ante la recurrente pregunta sobre “qué hacer”, podemos decir que a tres años del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador es imperante tomar acciones que se materialicen en tolerancia a la crítica, en mayor flujo de información, en el robustecimiento

del debate público, el fortalecimiento de las políticas de prevención, protección y acceso a la justicia y en las garantías para que en México haya un periodismo libre y sin violencia. Negar la realidad de la violencia y las responsabilidades concomitantes es una manera de perpetuarla y condenarla a la impunidad.

La disputa por internet

A diferencia de 2020, es importante reconocer que no hubo una explosión de iniciativas legislativas en 2021 que buscaran “bajar el *switch*” a internet, ya que las piezas claves del Poder Legislativo estaban ocupadas participando directa o indirectamente en las elecciones más grandes en la historia del país, enfocadas en temas de mayor interés para el Ejecutivo federal o para el propio Congreso.

Sin embargo, este año se caracterizó por la persistencia de otras tendencias relevantes, entre las que destacan: la ignorancia sobre la cual se quiere regular el ámbito digital, derechos digitales o derechos conexos; los procesos opacos y poco participativos de las autoridades, incluyendo simulaciones, para aprobar leyes o regulaciones en detrimento de los derechos digitales y la existencia de declaraciones oficiales que desinforman al presentar estas iniciativas como la panacea para los problemas que nos aquejan como sociedad. Ante estos embates, persistió la lucha incansable de la sociedad civil para resistir.

En reconocimiento a quienes defienden nuestros derechos digitales, el capítulo 4 recupera las historias de lucha y resistencia contra regulaciones particularmente peligrosas para el control de la ciudadanía, a través y con el uso de las TIC: el intento de crear el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT) y la aprobación de los lineamientos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para regular la neutralidad de la red. También, se realiza una aproximación al papel del Poder Judicial en la protección y garantía de los derechos humanos en estos dos procesos, en vista de cómo los otros dos Poderes de la Unión y organismos autónomos le han fallado sistemática y reiteradamente a la ciudadanía.

En el caso del PANAUT, exponemos cómo la negación se impuso. Se dejó de lado evidencia que apunta a la ineficacia para reducir índices delictivos mediante la recopilación de datos biométricos como condición

para comprar una línea telefónica. Aquellos que impulsaron el PANAUT intentaron argumentar que, quien busque delinquir, primero tendría que proporcionar su rostro, huella e iris para tener acceso a un celular y luego cometer un delito mediante el mismo, cuando no hay una sola persona —con sentido común— que, tras registrarse en un padrón de telefonía, usaría su propio celular para ese fin. Además vemos cómo se condiciona el acceso a una herramienta fundamental de acceso a la información, educación y trabajo, como lo es una línea de telefonía celular activa con acceso a internet.

A partir de la aprobación de esta legislación restrictiva, la sociedad civil se articuló en la campaña #NoAlPadrón”, donde una coalición de diversas organizaciones dio a conocer las implicaciones de la iniciativa aprobada. Se presionó a instituciones como el INAI o el IFT para que promovieran acciones legales con miras a frenar su implementación. Fue a partir de las controversias constitucionales que se logró la suspensión de esta medida legislativa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También abordamos el proceso relacionado con la garantía de la neutralidad de la red, que es un principio rector en internet que permite que usuarias y usuarios puedan tener un acceso consistente, confiable y no discriminatorio a los contenidos que buscan, comparten o difunden. Revisamos en el mismo capítulo cómo, a partir de acciones judiciales exitosas impulsadas por R3D ante las omisiones regulatorias del IFT, se generó una disputa por el sentido del principio en cuestión.

Derivado de ello, el órgano regulador promovió una consulta pública sobre un anteproyecto que daba poderes desproporcionados a los proveedores de servicios de internet para priorizar contenidos, apps y servicios con quienes tuvieran acuerdos económicos, y bloquear a sus competidores o limitar su entrada al mercado digital. Así nació la campaña #SalvemosInternet, impulsada también desde R3D, y a la que nos sumamos diversas organizaciones y miles de personas, emitiendo comentarios a la propuesta del IFT. Ello dio lugar a que, finalmente, se aprobara una normatividad menos restrictiva pero con falencias persistentes. La lucha no ha terminado y ahora se desata en la arena judicial para lograr una internet libre y no discriminatoria.

En los casos expuestos, el Poder Judicial tiene la oportunidad de erigirse en un verdadero garante de derechos humanos en el ámbito digital. Su condición institucional se pone también a prueba en el ámbito de la moderación de contenidos en línea.

En efecto, dentro del mismo capítulo abordamos cómo, en el marco del contexto electoral 2020-2021 en México, se activaron diversos mecanismos para remover contenidos periodísticos con enfoque electoral y de interés público. A pesar de la importancia del periodismo en periodos electorales, observamos la forma en que los actores públicos ejercen censura a través de estratagemas que pretenden evitar el escrutinio público estricto. Negar actos concretos de corrupción, y de plano borrarlos de las plataformas en línea, no solamente garantiza la impunidad de los responsables, sino su ascenso o permanencia en el poder.

En este sentido, se apuntala como mecanismo de censura un tergiversado uso de salvaguardas para el “derecho de autor”. En la línea de estudio que hemos desarrollado en los últimos años, vemos cómo el Digital Millennium Copyright Act (DMCA) y las reformas de 2020 a la Ley Federal de Derechos de Autor, que incorporan la “notificación y retirada”, son fuente de abusos contra el periodismo.⁵ Pero también observamos cómo ciertas candidatas abusan de la legislación electoral en materia de violencia política de género para bajar publicaciones que apuntan hacia presuntos actos de corrupción. Por último, hacemos énfasis en la apremiante necesidad de que las plataformas de redes sociales adopten “normas comunitarias” congruentes con los estándares de derechos humanos para evitar abusos contra libertad de expresión en línea.

La negación se materializa en internet como una manera de invisibilizar información que pone en riesgo intereses del poder. De igual modo, mediante estrategias desinformadoras, pretende imponer medidas de vigilancia de la población, como el PANAUT, generando potenciales y graves riesgos a la privacidad y libertad de expresión de millones de personas.

5 Por ejemplo en el informe #LibertadNoDisponible, ARTICLE 19 advirtió que las remociones de contenido en el contexto electoral limitaban la circulación de contenidos de internet, como resultado de la veda electoral, también conocida como silencio electoral.

La institucionalidad derruida

La negación de la atrocidad y los ataques permanentes desde la palestra pública a quienes cuestionan esa negación tiene una consecuencia peligrosa: el debilitamiento de instituciones. Cohen advierte sobre el carácter performativo de la negación, ya que ejerce un fuerte efecto de violencia simbólica y perpetúa la violencia institucional.

En el capítulo 5, analizamos cómo el debilitamiento a instituciones clave para la garantía y protección de los derechos humanos de las personas ha tenido múltiples expresiones. Dicho socavamiento inicia con los procesos de designación de quienes quedan al frente de estas altas responsabilidades públicas. Los mismos se han caracterizado por la precipitación para llevarlos a cabo y por confirmar a perfiles con cercanía —conocida públicamente— con el actual gobierno federal, su partido y el presidente. Basta recordar lo polémico de las designaciones de la presidenta de la CNDH y del Fiscal General, o el tiempo excesivo —más de un año y medio— que llevó a que se resolviera la titularidad de la CEAV, ocasionando con ello descubrimiento para las víctimas y sus familias. Desafortunadamente, estos patrones siguieron presentándose en 2021.

Posteriormente, analizamos cómo durante 2021 se observó una continuación en el debilitamiento significativo de instituciones encargadas de velar por la prevención, protección, garantía y reparación del daño causado por las distintas violencias ejercidas contra las personas, tales como el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; así como un uso faccioso de las instituciones obligadas a investigar delitos y violaciones a derechos humanos, como la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. También echamos un vistazo al Poder Judicial de la Federación a través de caso de Lydia Cacho, develando la permanencia de dinámicas que condicionan su independencia e imparcialidad frente a poderes fácticos y formales. Para profundizar el estudio de estas instituciones hicimos encuestas entre periodistas víctimas de la violencia y solicitudes de información sobre diversos rubros.

Vemos cómo la CEAV quedó acéfala durante 18 meses, no se ha convocado al Sistema Nacional de Víctimas desde 2014 y tampoco cuenta con presupuesto suficiente. Sobre esto último, a pesar de que la Junta de Gobierno de la CEAV, encabezada por el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, aprobó en el anteproyecto de presupuesto la cantidad de 2575 millones de pesos para el ejercicio 2022, finalmente la Cámara de Diputados aprobó 958.2 millones de pesos. Esto representa 62.8% menos respecto a lo planteado en el anteproyecto.

Además, según información pública solicitada por ARTICLE 19 a la CEAV, el presupuesto aprobado para 2021 fue de poco más de 983 000 millones de pesos. Es decir, conforme a estos datos, el presupuesto bajó de 2021 a 2022 en 3%, con 25 millones menos. En contraste, la rama militar ha visto incrementado por mucho su presupuesto. Para ejemplificar esta situación, a 2022, el presupuesto aprobado para la Guardia Nacional es de 62.8 mil millones de pesos (mmdp), un incremento de 70% (26 mmdp) respecto a 2021. Los recursos manejados por el Ejército (Sedena, Semar) pasaron de ser sólo 18% superiores (20 mmdp) a los de los entes civiles (PGR/FGR, SSPC y Segob) en 2018, a serlo en 271% (149 mmp) para 2022.

Ésta es la apuesta de un gobierno que ve con mejores ojos a los leales militares que a las víctimas críticas y exigentes de sus derechos. La prioridad es clara para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales: mayor militarización en México, a costa de la atención a víctimas. Además esto trae un doble fondo, ya que es precisamente la militarización, establecida en los últimos 15 años, una de las principales causantes de la grave crisis de derechos humanos y que ha dejado un sinnúmero de víctimas en el país. Estas decisiones al final impactan directa y lamentablemente en la constante búsqueda de justicia, verdad y reparación por parte de todas ellas, ya sea víctimas indirectas o directas.

En el caso de la procuración de justicia, el panorama no es mejor. En este ámbito observamos el peor efecto de la negación: la impunidad. ARTICLE 19 identifica dos tendencias principales que abonan a la impunidad en el país. La primera, la falta de implementación de protocolos específicos para investigar delitos contra la libertad de expresión, ocasionando así que los delitos contra periodistas se estanquen en sus investigaciones, dejando a las personas periodistas a la de-

riva. De hecho, el Protocolo Homologado para la Investigación de Delitos contra la Libertad de Expresión es prácticamente letra muerta en el fuero común. La segunda, un uso faccioso de la Fiscalía General de la República (FGR), la cual persigue aquellos delitos de interés político o personal del titular de la institución. En conjunto, estas dos vertientes generan un clima de desconfianza ante las autoridades investigadoras y profundizan la falta de acceso a la justicia como mal sistémico.

En el caso del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, observamos las consecuencias del debilitamiento crónico en los planos político y operativo. En efecto se mantiene la falta de interés de las instituciones competentes por construir una política integral, relegando sus responsabilidades a lo que la propia Secretaría de Gobernación federal, como coordinadora del Mecanismo, haga o deje de hacer con capacidades presupuestales y humanas limitadas.

Asimismo, a partir de testimonios de personas periodistas beneficiarias del Mecanismo, vemos los factores que influyen en el debilitamiento político del mismo; uno de ellos es la falta de actuación de las instituciones que forman parte de y participan en la Junta de Gobierno, como la Fiscalía General de la República (FGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que mantienen un nivel de participación bajo y poco propositivo. A ello se suman otras falencias, como la falta de enfoque diferenciado e interseccional para los análisis de riesgo, deficiencia en la implementación de las medidas, entre otras. En los casos de desplazamiento forzado de periodistas, vemos cómo la tragedia humana de abandonar los lugares de residencia encuentra todavía retos enormes ante un Estado incapaz de reconocer el fenómeno y atenderlo de forma debida.

Como nota distintiva tenemos que el Mecanismo de Protección contará para 2022, con recurso suficiente para operar medidas, aunque no se descarta una nueva ampliación de presupuesto para finales de año. Además, se reconoce la complejidad que enfrentan para que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno se hagan cargo y atiendan la situación de violencia que vive la prensa. No obstante, no se puede pasar por alto que la principal fuente de agresión contra la prensa recae en las autoridades locales y, en ese sentido, es imperante contar con un Mecanismo

políticamente fuerte que logre frenar e inhibir —a través de medidas políticas— el riesgo.

Por último, vemos la preocupante utilización facciosa de la CNDH para defender a personas funcionarias señaladas de violar derechos humanos de periodistas. De forma contradictoria, la institución creada para la defensa y promoción de los derechos humanos se monta en una carrera criminalizante contra las personas defensoras que emiten críticas por su actuación irregular.

La negación tiene consecuencias y éstas se reflejan en una institucionalidad que camina en sentido contrario a los derechos de las víctimas.

La verdad sobre violaciones a derechos humanos: reinterpretar y negar

En *Distorsión: el discurso contra la realidad* (informe anual 2020), ARTICLE 19 señaló tres tendencias del gobierno federal en temas de memoria, verdad y justicia con respecto a las violaciones graves a derechos humanos. Un año después, se han dado algunos avances en este sentido. Sin embargo, en términos generales, las políticas continúan planteándose de manera disociada y no integral. Como vemos a lo largo del capítulo 6, están más dirigidas a la reparación material y simbólica que a garantizar justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

En términos de las disputas por la memoria, como primera tendencia tenemos que el gobierno federal sigue usando fechas y espacios que se asocian con la represión del Estado para avanzar una narrativa de compromiso con los derechos humanos y marcar una diferencia con un gobierno que reprimía, asesinaba y desaparecía a sus oponentes. Sin embargo, ese discurso no se ha traducido en justicia para las víctimas. Por el lado de la garantía del derecho a la verdad persisten las resistencias institucionales para la transferencia de información de sus archivos por los actores estatales implicados en las violaciones sistemáticas a derechos humanos.

Dos acontecimientos importantes durante 2021, que marcan una tendencia con respecto a las violaciones a derechos humanos de las últimas décadas son la

creación por acuerdo presidencial de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (en adelante, La Comisión) y el establecimiento del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) por parte del Sistema Nacional de Búsqueda. Este importante avance debe verse con cautela ante un discurso presidencial que pretende colocar las atrocidades en el pasado, invisibilizando las del presente.

Precisamente como segunda tendencia planteamos que las violaciones a derechos humanos se siguen cometiendo todos los días e, incluso, algunas aumentaron en la actual administración. Sin embargo, sigue vigente, como mostramos el año pasado, la negación de las violaciones a derechos humanos en el discurso presidencial, aun cuando el Estado es responsable de las mismas por acción y omisión. Decir que ya no se violan derechos humanos es una muestra preocupante y dolorosa de la negación.

Al mismo tiempo, como tercera tendencia, tenemos el incremento de la militarización de la vida pública, no únicamente respecto a funciones de seguridad, sino a otras que constitucionalmente deberían realizar instituciones civiles (como infraestructura, migración, aduanas, puertos, entre otras); por lo que podemos identificar una fuerte tendencia al militarismo. Ello tiene impactos directos en la continuidad de las violaciones a los derechos humanos y la falta de acceso a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

De hecho, 2021 se convirtió en el año con más militares destinados a cubrir labores de seguridad pública, con alrededor de 80,210 elementos del Ejército en las calles. Esta cifra supera por mucho el máximo histórico de 2011, a partir de que Felipe Calderón declaró la mal llamada “guerra contra el narcotráfico”, cuando tenía movilizados a 52,690 soldados en tales funciones, lo cual representa un incremento de 52%. Sumado a lo anterior, 79,126 elementos de un total de 102,944, es decir, 80% de los integrantes de la Guardia Nacional, pertenecen a las Fuerzas Armadas, y únicamente se encuentran separados de manera temporal

de sus funciones.⁶ En este sentido, los índices de letalidad de las Fuerzas Armadas siguen siendo altos y, en tres años de gobierno, la Sedena y la Guardia Nacional (como institución predominantemente castrense) suman 1654 quejas ante la CNDH.

En la cuarta tendencia encontramos que, a pesar de la lucha incansable de las familias y del acompañamiento que organizaciones sociales han dado a las demandas de verdad y justicia, an en casos emblemáticos como la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, a tres años de instaurado el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y de creada una Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (COVAJ), no se ha llegado a los resultados esperados. Este caso, además, permite ilustrar la opacidad del Ejército, al tiempo que le son ampliadas sus facultades en ámbitos como construcción de obra pública, aduanas, administración de megaproyectos, entre otros.

Además del caso Ayotzinapa, otro que ha tenido relevancia pública ha sido el llamado Caso Narvarte, en el cual se perpetraron cuatro feminicidios y un homicidio en la alcaldía Benito Juárez, CDMX, a mediados de 2015. A más de seis años, a pesar de múltiples reuniones con las familias de las víctimas y diversas diligencias, sigue sin saberse el móvil del crimen, quiénes fueron los autores intelectuales y qué redes criminales se encuentran detrás de éste, si fuera el caso. Además, a más de seis años, nuevos hallazgos muestran que la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México no actuó con la debida diligencia e incluso, pudo haber ocultado información para encubrir elementos que ayudarían a llegar a la verdad y acceder a la justicia que las familias de Alejandra Negrete, Nadia Vera, Yesenia Quiroz, Rubén Espinosa y Mile Martin no han dejado de exigir. Sobre ello la actual fiscalía capitalina tampoco ha mostrado avances.

Ante la negación, la propuesta y la resiliencia

Como suma de todo lo reportado en este informe, tenemos claro que la negación estatal respecto a la violencia, impunidad y corrupción es grave y condiciona el avance de los derechos humanos en México. Peor aún es que esa negación venga acompañada de la anulación de las voces que exigen justicia, verdad y reparación. Se trata de una fórmula ideal para que la violencia, la exclusión, la censura y la impunidad se perpetúen.

Para ARTICLE 19 diagnosticar una realidad tan adversa no es suficiente. Por eso, como cada año, hacemos una propuesta de agenda mínima en diversos rubros atinentes a la libertad de expresión. Ponemos a disposición de los actores sociales y políticos algunas guías que consideramos pertinentes para que se discutan. Estamos ciertas y ciertos de que mediante la construcción incluyente, plural y democrática de las agendas analizadas en este informe, con diversas miradas y voces podremos realizar un aporte sustantivo y profundo al cambio que tanto se necesita. Es a partir de los derechos humanos, como lenguaje y práctica, que encontramos una poderosa forma de avanzar en la garantía de la dignidad humana.

6 Ángel, Arturo, "Con AMLO, Ejército moviliza a 80 mil elementos para labores de policía, cifra récord", *Animal Político*, (17 de noviembre de 2021), <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ejercito-amlo-elementos-seguridad-record/>



**Inundaciones
en Tuja.**
La causa de la inundación
no fueron lluvias atípicas
Pudo haberse desfogado
el nivel de las presas.

DESINFORMAR Y ESTIGMATIZAR

En los informes anuales de ARTICLE 19 de 2019, *Disonancia. Voces en disputa*,¹ y 2020, *Distorsión. El discurso contra la realidad*,² se analizaron tres tendencias que se han consolidado y sostenido por parte de la actual administración, entre 2019 y 2021, en cuanto a los flujos de información pública. Estas se evidencian en este primer caso paradigmático: 1) la *concentración* de la comunicación social en un espacio como la conferencia matutina; 2) la *desinformación* oficial, que coloca ciertos discursos y narrativas totalizantes en el espacio cívico y anula cualquier otro discurso que se les oponga o a sus interlocutores y, finalmente, 3) la *clausura* de los mecanismos formales de acceso a la información establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT-IAIP).

Adicionalmente, se requiere un análisis de la función política detrás de estas tendencias. En este sentido, hemos observado el enrarecimiento y opacamiento de los flujos de información. Ello permite: 1) que la pluralidad de ideas, la discusión pública y las normas que garantizan la libertad de expresión se contrapongan con la construcción hegemónica del proyecto político de esta administración; 2) la dilución de la responsabilidad por los efectos de las políticas públicas

que se han ido implementando en los últimos años, puesto que no hay información ni datos para evaluar, contrastar, verificar ni comparar, y 3) que permanezca intacta la legitimidad y el discurso oficial de honestidad, transparencia y cambio que se ha arrogado esta administración.

A lo largo de 2021 fue posible documentar los efectos de estas tendencias en diversos ámbitos, los cuales se abordarán en esta sección. En particular, destaca cómo las restricciones a los flujos de información terminan por impactar a los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad. A ello se agrega que la poca información disponible se concentra en la estrategia de comunicación social de la conferencia matutina, aun cuando dicha información tiende a contribuir a la desinformación oficial por parte del propio presidente. La desinformación y la estigmatización promovidas por el jefe del Ejecutivo en contra de políticos, periodistas, medios y sociedad civil, entre otros actores, terminan por fomentar el enrarecimiento de la discusión pública necesaria en un entorno democrático.

No es gratuito que ante este panorama —que caracteriza a diversos gobiernos nacionales del mundo— haya respuestas de organismos internacionales, como la Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Li-

1 ARTICLE 19, *Disonancia. Voces en disputa*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2020, <https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/DISONANCIA-INF-A19-2019-PDF-WEB.pdf>

2 ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2021, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/03/Book-1_ARTICLE-19_2021_Vo3.pdf

bertad de Expresión, de octubre de 2021.³ En dicho documento, varias instancias internacionales para la libertad de expresión exponen, previenen y hacen recomendaciones a los Estados miembros respecto al impacto que tienen la concentración y manipulación de los flujos de información de las autoridades públicas de alto nivel, así como la difusión masiva de desinformación a través de redes y plataformas en línea, especialmente en el disfrute de los derechos a la libertad de expresión y a la información, además de, al tratarse de derechos clave, en el ejercicio de otros derechos humanos.

A continuación, se inicia el capítulo con la ejemplificación de varias de las tendencias y retos que enfrenta el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información en años recientes en México.

El caso Tula

La noche entre el 6 y el 7 de septiembre de 2021, la ciudad de Tula, Hidalgo, sufrió graves inundaciones que afectaron, por lo menos, 2899 viviendas y dejaron a 35 000 personas damnificadas, en 11 municipios del estado.⁴ En el Hospital General de Zona 5, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ubicado en el centro de esa urbe, fallecieron 14 personas cuya vida dependía de ventiladores y respiradores que dejaron de funcionar cuando la planta eléctrica de emergen-

cia quedó sumergida bajo 1.7 metros de agua.⁵ María Eugenia Villagrán, subdirectora médica del hospital, relata: “Ya no pudimos hacer más. Con que nos hubieran avisado una hora antes [que se inundaría Tula] hubiéramos podido sacar a los pacientes, hubiéramos podido subir cilindros de oxígeno grandes, usar el elevador. [...] Es que yo pude haberlos salvado. Si a mí me hubieran dicho: ‘se va a inundar’, hubiéramos hecho otra cosa”.⁶

En un principio, el presidente Andrés Manuel López Obrador mencionó en la conferencia de prensa del 7 de septiembre de 2021 que la causa fue el exceso de lluvias: “Está lloviendo mucho, ayer tuvimos inundaciones en muchos estados del país”. El 9 de septiembre, en otra conferencia, reafirmó: “El desbordamiento del río Tula se debió a eso, a que estaban totalmente llenas las presas; hubo mucha lluvia, muchísima lluvia, y ahí donde está el hospital, el cauce es bastante angosto, es más angosto y ahí no resistió, y ahí se produjo mayor inundación; es el centro de la ciudad”.⁷ Es decir, el mensaje fue que los lamentables hechos se debieron a un inevitable desastre natural, nada más. El mismo 9 de septiembre, Laura Velázquez Alzúa, titular de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC) sostuvo esta versión y mencionó que el hospital no pudo pedir apoyo.⁸

Así, al calificar la tragedia como “inevitable” y señalar que el hospital no se pudo comunicar para alertar y pedir apoyo, esta explicación comenzó a 1) construir el discurso oficial alrededor del “desastre natural” y 2) diluir la responsabilidad institucional en la inundación de una ciudad y el fallecimiento de 14 personas en un hospital federal.

3 Suscrita por la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión, la representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, el relator especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la relatora especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Véase Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión *et al.*, “Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión”, OSCE, octubre de 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/501700_0.pdf

4 Puch, Milthon, “Inundación en Tula minuto a minuto: Son 35 mil los afectados y 17 los fallecidos por la tragedia”, *El Heraldo de México*, 9 de septiembre de 2021, <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2021/9/9/inundacion-en-tula-minuto-minuto-son-35-mil-los-afectados-17-los-fallecidos-por-la-tragedia-333810.html>

5 Imagen Noticias, “¿Hubo negligencia en el IMSS de Tula? Noticias con Ciro Gómez Leyva”, video de YouTube, 10 de septiembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=z8Ev2zG07bs>

6 Raziél, Zedryk, “Se ignoró llamado de auxilio del hospital del IMSS en Tula; ni Conagua o Protección Civil alertaron sobre la inundación”, *Animal Político*, 10 de noviembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ignoro-llamado-auxilio-hospital-imss-tula-conagua-proteccion-civil-inundacion/>

7 “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, AMLO, 9 de septiembre de 2021, <https://lopezobrador.org.mx/2021/09/09/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-606/>

8 *Idem.*

Sin embargo, dos meses después de los hechos, el medio *Animal Político* ofreció evidencia que cuestiona la versión oficial.⁹ Gracias a su investigación, sabemos que la inundación de Tula se debió a una decisión política y a una cadena de errores en instituciones federales. Además, este caso ejemplifica cómo, al ser puesto en duda el discurso oficial de la conferencia matutina por la investigación periodística, la respuesta del presidente se enfoca en la descalificación del medio y el cuestionamiento de la legitimidad de la investigación. En pocas palabras, la negación de la responsabilidad gubernamental se configura alrededor de la estrategia de anulación del mensajero para eludir el mensaje.

Las mañaneras y la concentración de la información

El caso de la inundación de Tula ejemplifica los efectos del control informativo y la ausencia de flujos de información por diversas vías. En este caso, dichos obstáculos derivaron en graves deficiencias que costaron la vida de personas. Fallaron la comunicación y la coordinación interinstitucional, lo que impidió la activación de protocolos; se malogró la difusión de información a la población en riesgo, sobre todo, a grupos en situación de vulnerabilidad y en lugares de riesgo, y hubo negligencia de las autoridades en el seguimiento de medidas de prevención y actuación.

Esto es prototípico de una tendencia. A pesar de que se han evidenciado las fallas, en el espacio público no ha podido dimensionarse la gravedad de los hechos ni deslindarse las responsabilidades correspondientes. Por el contrario, ha prevalecido la versión difundida en la conferencia matutina del presidente, las llamadas “mañaneras”, que reduce los hechos a un mero desastre natural e invisibiliza la voz de quienes vivieron los hechos: “Si nos hubieran avisado —testimonio América Ramírez García, una de las damnificadas— teníamos viernes, sábado, domingo, lunes, todavía, para poder sacar nuestras cosas. Nos agarró desprevenidos. No nos dio tiempo de nada. Estuvi-

mos incomunicados, sin luz, sin comida, sin nada. Nadie vino a apoyarnos para sacarnos”.¹⁰

Tampoco han tenido eco los informes de servidores públicos que contradicen la versión oficial de las conferencias matutinas y que señalan responsabilidades concretas. El personal del IMSS afirmó que no recibieron aviso alguno del riesgo de inundación. El propio Zoé Robledo, director general del IMSS, afirmó que “desafortunadamente, ni el personal directivo del hospital, ni la Jefatura de Prestaciones Médicas ni la delegación de Hidalgo fueron advertidos, oficial o informalmente, del fenómeno y su potencial”, a pesar de existir protocolos de actuación.¹¹

La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) afirmaron, en respuesta a una solicitud de acceso a información pública realizada por *Animal Político*, que el 6 de septiembre no recibieron ninguna solicitud de auxilio a la población desde la CNPC ni de alguna otra autoridad.¹² Todo ello es contrario a lo expuesto en la conferencia matutina del presidente por Velázquez Alzúa y por el propio mandatario.

Esta historia adquiere todavía mayor relevancia a partir de que, derivado de la publicación de *Animal Político*, el periodista Zedryk Raziel cuestionó sobre los hechos al presidente Andrés Manuel López Obrador en la mañanera del 15 de noviembre de 2021.¹³ Dado que la investigación periodística arrojó que se trató de una tragedia causada por la negligencia y las

9 Raziel, Zedryk, “Se ignoró...”, *op. cit.*

10 Raziel, Zedryk, “Inundación en Tula: la tragedia que se pudo evitar”, *Animal Político*, 10 de noviembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/video/inundacion-en-tula-la-tragedia-que-se-pudo-evitar/>

11 Instituto Mexicano del Seguro Social, “Prioriza IMSS esfuerzos para apoyar a sobrevivientes, familiares y personal de salud en Hospital de Tula, Hidalgo”, Gobierno de México, 8 de septiembre de 2021, <http://www.gob.mx/imss/prensa/prioriza-imss-esfuerzos-para-apoyar-a-sobrevivientes-familiares-y-personal-de-salud-en-hospital-de-tula-hidalgo?state=published>

12 Solicitudes de acceso a información pública con folios PNT 330026421000164 y PNT 33002661000074, 21 de octubre de 2021.

13 “15.11.21 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, [presidente.gob.mx](https://presidente.gob.mx/15-11-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/), 15 de noviembre de 2021, <https://presidente.gob.mx/15-11-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

omisiones de servidores públicos, con nombre y apellido, Raziel preguntó: “Aunque sucedió hace ya más de dos meses, no hay ningún funcionario ni removido y tampoco nadie ha sido procesado. ¿Se está investigando esto, presidente? [...] ¿Usted asume alguna parte de la responsabilidad por lo que pasó, ya que usted inauguró esta obra [el Túnel Emisor Oriente, que fue puesto en marcha por AMLO en 2019]?” A ello, respondió, con tropiezos: “Claro, soy responsable, aunque no soy culpable”. Y se refirió a un dictamen técnico de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), el cual instruyó para que fuera publicado ese mismo día.

La importancia del caso no termina ahí. Segundos más tarde, en la misma conferencia de prensa, el presidente señaló y estigmatizó al periodista y al medio de comunicación que cuestionaba la versión oficial: “Yo pienso que deberían de conocer el dictamen sobre lo que realmente sucedió, porque ustedes ya están haciendo juicios sumarios. No me extraña de su publicación, porque tienen diferencia con nosotros. ¿Cómo se llama la publicación? [...] Es que yo una vez aquí hablé de que ustedes [*Animal Político*] recibían dinero del gobierno de Estados Unidos. Y que, por cierto, todavía estoy esperando que el gobierno de Estados Unidos nos informe por qué entrega dinero a publicaciones opositoras, por qué esa actitud injerencista”.¹⁴

Animal Político había dado a conocer que Conagua, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex) y la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) descargaron aguas negras que inundaron Tula, con el fin de salvar el valle de México. Además, hubo otros factores que provocaron la inundación: “[...] las presas del sistema hidrológico de Tula estaban llenas más allá de su capacidad, lo que contraviene protocolos oficiales; y el actual gobierno federal no efectuó las medidas de ampliación y corrección del río Tula recomendadas por la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat) desde 2017 para que su cauce soporte las aguas enviadas por la CDMX mediante sus túneles emisores”.¹⁵ Durante los ocho días previos a la inundación, afirma la investigación, pudo haberse desfo-

gado el nivel de las presas sin provocar inundación. Las bitácoras de bombeo del Protocolo de Operación Hidráulica del Valle de México coinciden con el momento de la inundación.¹⁶

La respectiva manifestación de impacto ambiental (MIA) afirma que las obras deberían haberse realizado antes de que el Túnel Emisor Oriente entrara en operaciones. Es decir, la causa de la inundación no fueron lluvias atípicas. En el informe publicado por Conagua a petición de Presidencia —un documento informal de siete páginas sin membrete ni sello— reconoce que “[...] se intentó ampliar la capacidad de conducción de este río. Sin embargo, las obras no se realizaron debido a la oposición de grupos ambientalistas”.¹⁷ Así, la versión de los hechos no atribuye ninguna responsabilidad a ninguna institución federal, sino fuera: en el clima y en la oposición de grupos ambientalistas. A meses de los hechos, no hay responsables y hay fallas también en el proceso de recuperación y reconstrucción, afirman las personas damnificadas.¹⁸

Hechos similares se vieron en otros casos, como el paso del huracán Eta, entre octubre y noviembre de 2020, circunstancia documentada por ARTICLE 19 y descrita a detalle en el capítulo 2 de este informe. Se trata de fallas graves en el flujo de información para la prevención y la atención de los daños, resultantes de que el gobierno federal también tomó la decisión política, según expresó en sus propias palabras López Obrador, de inundar determinadas regiones para salvar una ciudad, esta vez, Villahermosa, Tabasco.¹⁹ En este caso, nuevamente la falta de información costó vidas y la desinformación posterior negó responsabilidades.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Raziel, Zedryk, “Conagua y Sacmex descargaron e inundaron con aguas negras a Tula; se planeó así para salvar al valle de México”, *Animal Político*, 11 de noviembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/11/conagua-sacmex-inundaron-aguas-negras-tula-valle-mexico-cdmx/>

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Documento entregado por la Oficina de la Presidencia al portal *Animal Político* derivado de una pregunta realizada por el periodista Zedryk Raziel en la conferencia matutina del 15 de noviembre de 2021. “Tula”, *animalpolitico.com*, <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2021/11/Tula-inundacion%CC%81n-1.pdf>

¹⁸ Raziel, Zedryk, “A tres meses de inundación, damnificados de Tula acusan falta de apoyo del gobierno”, *Animal Político*, 1 de diciembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/12/inundacion-damnificados-tula-apoyos-gobierno/>

¹⁹ Andrés Manuel, @lopezobrador_, 7 de noviembre de 2020, “Les transmito una información importante”, video anexo, Twitter, https://twitter.com/lopezobrador_/status/1325102668377812992?s=20

La desinformación oficial

De este modo, el suceso es preciso respecto al objetivo de análisis de este capítulo, pues ejemplifica los efectos de la concentración de la información, así como el mecanismo de imposición de discursos o narrativas oficiales que desinforman e impiden que se escuchen otras versiones críticas de los hechos —sea desde medios de comunicación o desde otros actores políticos—. Asimismo muestra cómo funciona el mecanismo de estigmatización de quienes cuestionan o generan otros discursos. Todo ello, en una ruta de dilución de las responsabilidades por los efectos de decisiones y acciones políticas, lo que mantiene intocada la legitimidad del gobierno.

De acuerdo con estudios recientes sobre los flujos de desinformación y noticias falsas,²⁰ éstos se han profundizado en los últimos diez años. Siempre ha existido propaganda y difusión masiva de información que beneficia una cierta línea o discurso político o económico. Pero también, históricamente, el periodismo ha desempeñado un papel clave para limitar o difundir versiones determinadas de los hechos.

Los medios tradicionales de comunicación ocuparon, durante la segunda mitad de la centuria pasada, el papel de guardianes (*gatekeepers*)²¹ de los flujos de información difundida. De ahí, su función tan importante en los procesos de democratización durante la última mitad del siglo XX. Sin embargo, muchas de las veces, esa calidad de curadores de información jugó y ha jugado en contra de la ciudadanía cuando se dan condiciones de hiperconcentración mediática y contubernio con las élites políticas y económicas, como sucedió históricamente en México durante el régimen priista,²² cuyas prácticas de concentración y

control mediático han heredado las administraciones que le siguieron.

En las últimas tres décadas, con la llegada de internet, los medios tradicionales han ido perdiendo ese papel de *gatekeepers* de la información que llega a la sociedad en general. El internet de los años noventa —en un formato de red descentralizada, en sus inicios— posibilitó el intercambio masivo de información entre distintos nodos de una red. Ello implicó nuevos retos en términos de la verificación y validez de la información disponible, y abrió la puerta a que cualquier persona pudiera generar y reproducir contenidos.²³

Este proceso tiene dos rostros: por un lado, la pluralidad de discursos sin censura; por otro, abre la puerta a la difusión masiva de desinformación. Como lo señaló Aaron Schwartz, al final, ante la diversidad de voces y medios que difunden información “[...] todos tienen licencia para hablar, ahora la cuestión es quién puede ser escuchado”.²⁴

En un vuelco a la recentralización de internet, las investigaciones sobre desinformación identificaron un nuevo *gatekeeper*: los intermediarios (redes y plataformas sociales y motores de búsqueda). Quién es escuchado depende ahora de factores como las *community guidelines* y los algoritmos que permiten o impiden que cierta información llegue a los usuarios o aparezca en los motores de búsqueda.²⁵ Las personas ya no eligen la información que consumen, lo hacen las grandes plataformas de redes sociales.²⁶

20 Álvarez Ugarte, Ramiro, y Agustina del Campo, *Noticias falsas en internet: acciones y reacciones de tres plataformas*, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2021.

21 Vázquez, Loo, et al., “Del *gatekeeper* al *content curator*: cambiar algo para que no cambie nada”, *Razón y Palabra*, 20 (92), pp. 1–13.

22 Godínez, Raúl, “Lorenzo Meyer: la historia de México ha sido la crónica del control de los medios”, *Revista Mexicana de Comunicación*, noviembre-diciembre de 2000.

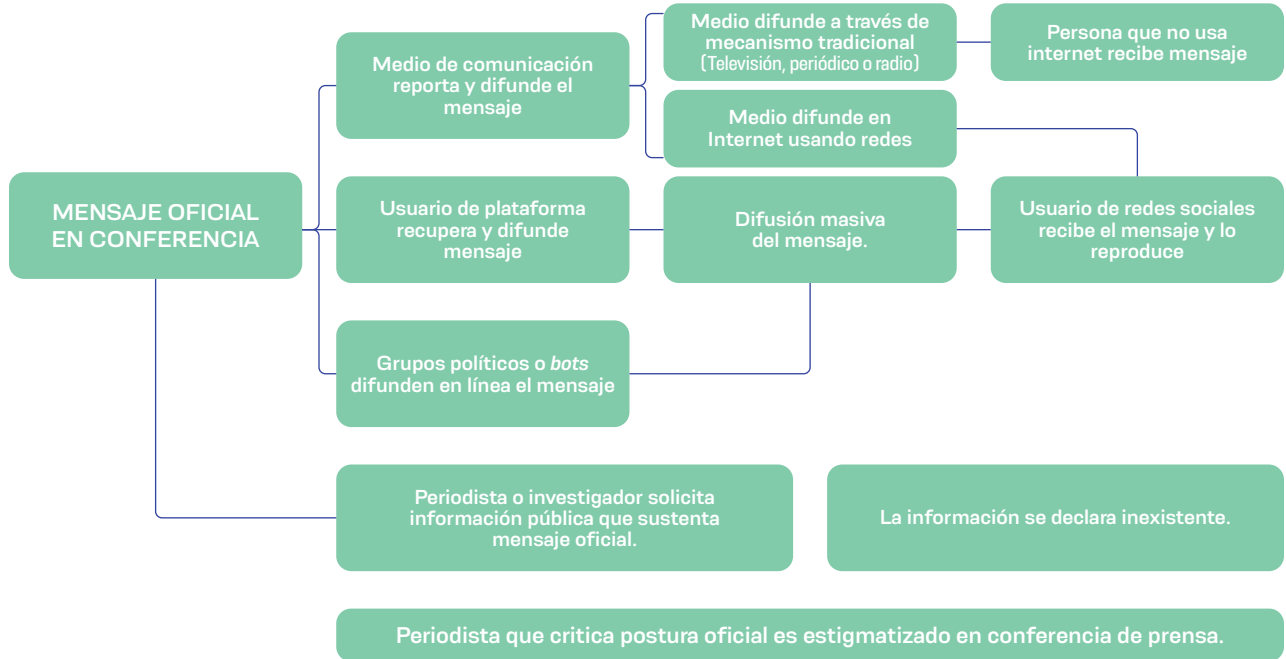
23 Benkler, Y., *The Wealth Of Networks: How Social Production Transforms Markets And Freedom*, New Haven, Yale University Press, 2006.

24 Knappenberger, Brian, prod. y dir., 2014, *The Internet's Own Boy: The Story of Aaron Swartz*, documental, Estados Unidos, Luminant Media y Unjustus Films.

25 DeVito, M. L. et al., “‘Algorithms Ruin Everything’: #RIPTwitter, Folk Theories, And Resistance To Algorithmic Change In Social Media”, en *2017. Proceedings of the 2017 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, New York, Association for Computing Machinery, 2017, <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3025453.3025659>; Álvarez Ugarte, op. cit., p. 8.

26 *Idem*.

Figura 1.1 Modelo de comunicación de la desinformación oficial



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, lo que nos interesa analizar de este tema es que tal proceso de recentralización se engarza con mecanismos de desinformación promovidos desde los Estados. Ha sido interesante observar cómo éstos, en los últimos años, han adquirido el control de los flujos de información utilizando a los intermediarios de internet: los mecanismos de generación de información oficial —entiéndase, una conferencia matutina— colocan un mensaje que es reportado, difundido por medios de comunicación y compartido en redes sociales. Así, la imposición de tendencias en redes como Facebook o Twitter termina por privilegiar determinadas versiones de los hechos.

Así, se dan dos procesos: por un lado, la desinformación oficial y su promoción por actores públicos o privados con fines políticos e intenciones determinadas (*disinformation*) y, por otro, su difusión masiva

mediante plataformas y algoritmos de búsqueda (*misinformation*).²⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha definido la desinformación como “la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad”.²⁸ Así, en los últimos cinco años, la desinformación ha impactado en el ejercicio de derechos políticos, en particular, en procesos electorales como

27 Vosloo, Steven, “Digital Misinformation / Disinformation and Children”, Unicef for Every Child, 24 de agosto de 2021, <https://www.unicef.org/globalinsight/stories/digital-misinformation-disinformation-and-children>

28 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

el de Estados Unidos en 2016.²⁹ Desde entonces, se ha manifestado como un problema importante como parte de los intentos de manipulación de comicios en la región.

El flujo de desinformación oficial —esto es, promovida por figuras públicas de alto nivel y prominente visibilidad en el espacio público— resulta preocupante en México. La organización Verificado reportó que en 2021, y por tercer año consecutivo, el 40% de los dichos verificables del presidente Andrés Manuel López Obrador no son verdaderos: de un total de 3025 enunciados que se han contrastado en sus tres años de gobierno, 601 fueron ciertos (60%), 228 mezclaron información verídica con otra equivocada (23%) y 171 no corresponden con la realidad (17%).³⁰

Incluso en su discurso durante el AMLOFest del 1 de diciembre de 2021, donde dio información sobre su tercer año de gobierno, fue posible identificar dichos falsos sobre militares, transparencia y extracción de recursos. “Las acusaciones de que estamos militarizando al país carecen de toda lógica [...] El vasto esfuerzo para construir la paz se ha llevado a cabo sin violaciones a los derechos humanos [...] Ya no aplica el ‘mátalos en caliente’”.³¹ Tan sólo el incremento de los recursos para la Sedena (2021 es el año en que las fuerzas armadas recibieron el presupuesto más alto de la historia),³² el hecho de que haya más militares desplegados que en los tres sexenios anteriores (un total de 80 000 elementos)³³ y la emisión del acuerdo presidencial que declara las obras de infraestructura

como un asunto de seguridad nacional³⁴ prueban lo contrario.

Así, el Ejército ha realizado funciones totalmente ajenas a su naturaleza castrense. También, datos oficiales permiten saber que se siguen violando derechos humanos: de enero de 2019 a agosto de 2021, se registraron 641 “enfrentamientos”, uno cada 36 horas. En promedio, por cada civil herido, hay seis que pierden la vida a manos de militares. Y por cada soldado que muere, son “abatidos” entre 24 y 25 presuntos agresores.³⁵ Esto quiere decir que México sigue teniendo una de las tasas de letalidad más altas del mundo, de acuerdo con el Monitor de Uso de la Fuerza.³⁶

Las conferencias matutinas y el modelo de comunicación social centrado en ellas también promueve que se difunda información “al calor”, buscando “dar respuesta”, “salir del apuro”. En entrevista el periodista de investigación Efraín Tzuc, de la página A Dónde Van los Desaparecidos, mencionó al respecto: “La presión a la que se someten los funcionarios para dar resultados en las mañaneras hace que la información se presente como hecha al vapor. De ahí que en dicho espacio haya irregularidades con respecto a las bases de datos”.³⁷

La Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019 menciona que el 59% de la población prefiere que la información gubernamental se comparta a través de la televisión y 41.9% mediante internet, siendo éstos

29 Cortés, C., y L. Isaza, *Noticias falsas en internet: La estrategia para combatir la desinformación*, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión, 2017.

30 Guerrero, Deyra, “Tercer Año de AMLO: 4 de cada 10 frases son falsas o engañosas”, Verificado, 1 de diciembre de 2021, <https://verificado.com.mx/tercer-ano-de-amlo-4-de-cada-10-frases-son-falsas-o-enganosas/>

31 iAMLO en el Zócalo: Sus dichos falsos sobre militares, transparencia y fracking”, *Animal Político*, 2 de diciembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/amlo-zocalo-verificacion-militares-transparencia-fracking/>.

32 “Presupuesto de Egresos de la Federación”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2021.

33 “AMLO en el Zócalo: Sus dichos falsos sobre militares, transparencia y fracking”, *Animal Político*, 2 de diciembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/amlo-zocalo-verificacion-militares-transparencia-fracking/>

34 Acuerdo por el que se Instruye a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a Realizar las Acciones que se Indican, en Relación con los Proyectos y Obras del Gobierno de México Considerados de Interés Público y Seguridad Nacional, así como Prioritarios y Estratégicos para el Desarrollo Nacional, Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021

35 Ángel, Arturo, “Crece letalidad con AMLO: Ejército mata en enfrentamientos a más de 500 civiles y lesiona a 89”, *Animal Político*, 29 de noviembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/11/crece-letalidad-ejercito-amlo-enfrentamientos/>

36 Silva, Carlos, *et al.*, *México 2022*, Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean, https://www.monitorfuerzaletal.com/docs/MonitorFuerzaLetal_2022_Mexico.pdf

37 ARTICLE 19, entrevista a Efraín Tzuc, de A Dónde Van los Desaparecidos, 30 de noviembre de 2021.



En 2021,



el 40% de las declaraciones de AMLO no fueron verdaderas: 34% mezclaron información verídica con otra equivocada y 17% fueron totalmente falsas.

Fuente: Verificado

los principales mecanismos utilizados.³⁸ De ahí que sea tan importante garantizar que la información difundida en las conferencias matutinas sea fidedigna, verificable y confiable. Los efectos de la desinformación afectan principalmente a poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión,³⁹ muchas de las cuales tienen acceso limitado a herramientas de verificación y contraste de la información.

En este modelo, no se trata solamente de difundir los mensajes “en vivo” de la conferencia matutina a través de los medios convencionales y las redes sociales, sino de buscar que tengan eco y que los mensajes principales circulen durante todo el día.

De este modo, las conferencias de prensa —principal modelo de comunicación social de esta administración— se han consolidado como un mecanismo de difusión de información engañosa, difícilmente verificable o, a veces, simplemente errónea. Independientemente del origen de la información, es necesario reconocer que el periodismo crítico, de investigación y comunitario tiene un papel fundamental en una serie de acciones enfocadas en el combate a la desinformación.

El quién es quién en las mentiras

Como se indica en la figura 1.1, el periodismo y la investigación realizada por organizaciones de la sociedad civil y la academia han buscado contrastar las afirmaciones del presidente en sus conferencias matutinas. Dicho contraste se realiza buscando información oficial vía procesos de acceso a la información pública o a través de fuentes extraoficiales.

Cuando se logra contrastar la versión oficial y caracterizarla como falsa o engañosa, aparece un elemento más del mecanismo de comunicación social de la desinformación: la estigmatización y deslegitima-

ción del mensajero en el mismo espacio en el que se promovió la desinformación oficial en un principio.

Tal como sucedió en el caso de la inundación en la ciudad de Tula, este mecanismo de deslegitimación del mensajero fue institucionalizado con la sección semanal “Quién es quién en las mentiras” de las mañaneras. Se trata de un espacio inaugurado en la conferencia de prensa, del miércoles 30 de junio de 2021, por Ana Elizabeth García Vilchis, directora de Redes de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería de Presidencia, de la siguiente manera:

El gobierno de México se ha caracterizado por fomentar y respetar la libre expresión. “Quién es quién en las mentiras” será una plaza pública en la que se discutirá libremente sobre la información que los medios de comunicación publican a diario. [...] se trata de informar con la verdad para que el pueblo de México pueda ejercer su derecho al acceso a la información que le permita formar un criterio con certidumbres. La viralización y difusión con que las notas falsas se mueven a través de las cuentas de redes sociales de estos medios de comunicación y los mal llamados líderes de opinión, salvo sus honrosas excepciones, cometen abusos emitiendo amenazas, injurias, calumnias e incluso incitaciones a la violencia que pueden estar dirigidas hacia el presidente de la República, funcionarios del gobierno de México [...].⁴⁰

Así, en nombre del derecho a la información y la libertad de expresión, se inauguró un espacio que “corrige” la presunta tergiversación dolosa de medios de comunicación respecto al actuar del gobierno federal. No está de más ubicar este espacio en el modelo de comunicación que hemos descrito anteriormente. Es la última pieza de la herramienta del control informativo y de las narrativas presentes en el espacio público, es la institucionalización del señalamiento, estigmatización y deslegitimación de los actores que interpelan y critican el discurso oficial.

Es preciso señalar que este ejercicio de “tribunal de la verdad”, realizado desde el Ejecutivo federal, tiene efectos que superan otros similares señalados en informes anteriores, como lo fue *Infodemia*, en materia

38 Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019, INEGI, junio de 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf

39 Pennycook, G., y D. G. Rand, “Who Falls For Fake News? The Roles of Analytic Thinking, Motivated Reasoning, Political Ideology, And Bullshit Receptivity”, SSRN, 27 de marzo de 2019, <https://www.ssrn.com/abstract=3023545>

40 “30.06.21 Versión estenográfica de la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, [presidente.gob.mx](https://presidente.gob.mx/30-06-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/), 30 de junio de 2021, <https://presidente.gob.mx/30-06-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>



TULA DE ALLENDE, HIDALGO, 09 SEPTIEMBRE 2021. Durante la noche del miércoles, un hombre permaneció al interior de su vivienda inundada en una colonia aledaña a la zona centro de Tula, Hidalgo.

Foto: Galo Cañas/cuartoscuro.com

de información sobre la salud en el contexto de la pandemia. En ese momento ya habíamos señalado los peligros y efectos de ejercicios de este tipo, contrarios a los principios internacionales en la materia.⁴¹ Los Estados no pueden tener la facultad de calificar qué información es “cierta” y cuál es “falsa”, lo que, a la par, conlleva el riesgo real de invalidar arbitrariamente contenidos críticos del desempeño gubernamental. Ello despierta serias dudas en un contexto en el cual el jefe del Ejecutivo ataca permanentemente a la prensa.

La opinión de Jorge Bravo, presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), nos permite dimensionar la magnitud y los efectos de esta iniciativa: “Al Ejecutivo federal le irrita que él diga una cosa y los medios retomen otra, muchas veces en un sentido opuesto; claro, porque AMLO impone sobre qué pensar, no cómo pensar. Por eso ‘Quién es quién en las mentiras’ persigue algo peligroso: que la gente piense lo que el gobierno quiere que piense, al enmendar la plana a medios y periodistas que critican a la 4T”.⁴² Tan sólo en la segunda emisión de la sección, Verificado identificó que 35% de los datos expuestos por García Vilchis fueron inexactos o incorrectos.⁴³

Como ejemplo de este proceso de señalamiento, estigmatización y deslegitimación está el tratamiento que dio García Vilchis a una información de Azucena Uresti, conductora de *Milenio TV*. El 14 de diciembre de 2021, Uresti recuperó el testimonio de un testigo que confirmó que la Guardia Nacional podría estar implicada en la desaparición de dos personas en el estado de Michoacán.⁴⁴ En el mismo reportaje, se dieron a conocer los tuits publicados por la cuenta

oficial de la Guardia Nacional, en los que implícitamente se reconocen los hechos al afirmar: “La Unidad de Asuntos Internos de la institución, de inmediato procederá a realizar las investigaciones correspondientes, coadyuvando en todo momento con las autoridades ministeriales para el esclarecimiento de los hechos”.⁴⁵

A pesar de ello, García Vilchis aseguró, en el marco del “Quién es quién en las mentiras”, que el reportaje de Uresti era falso, alegando que no existía una denuncia formal de los hechos,⁴⁶ aunque la propia Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) establece que la investigación de los hechos no puede condicionarse a la existencia de una denuncia.⁴⁷ Por ello, la periodista Azucena Uresti divulgó la denuncia de uno de los familiares de las personas desaparecidas y el testimonio de otros parientes que las siguen buscando, a un mes de los hechos.⁴⁸

Adicionalmente, Uresti envió una carta abierta a García Vilchis instándola a no seguir con esa sección de las mañaneras, debido al impacto negativo que ello tendrá en la carrera futura de la directora de Redes presidencial.⁴⁹ Además, es de mencionar que el artículo 27 de la LGMDFP establece que comete desaparición forzada el servidor público que niegue el reconocimiento de dicha privación, dados los efectos que tiene en el esclarecimiento. Ello adquiere mayor gravedad cuando dicha negación proviene de la propia Oficina de la Presidencia de la República.

41 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, OEA, 20 de octubre de 2000, numeral 7, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>

42 Bravo, Jorge, “Quién es quién en las mentiras”, *Proceso*, 21 de julio de 2021, <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/7/21/quien-es-quien-en-las-mentiras-268235.html>

43 Velázquez, Karla, y David Martínez, “Lo cierto y lo falso del ‘Quién es quién en las mentiras’”, *Verificado*, 8 de julio de 2021, <https://verificado.com.mx/impresiones-y-datos-falsos-en-una-tercera-parte-del-quien-es-quien-en-las-mentiras-de-la-mananera-de-amlo/>

44 Uresti, Azucena, “Un testigo vio como elementos de la Guardia Nacional se llevaron el vehículo de dos personas”, video de YouTube, 14 de diciembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=eoHz26yThMw>

45 *Idem*.

46 Azucena Uresti, “Sin pruebas, García Vilchis niega nuevamente lo ocurrido en Michoacán con la Guardia Nacional”, video de YouTube, 12 de enero de 2022, https://www.youtube.com/watch?v=_MdEeY7N9uk

47 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, art. 80, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_en_Materia_de_Desaparicion_Forzada_de_Personas-Particulares-Sistema_Nacional_de_Busqueda.pdf

48 Azucena Uresti, 14 de diciembre de 2022, *op. cit.*

49 “Azucena Uresti escribe carta a García Vilchis: ‘Estás destruyendo tu futuro’”, *Proceso*, 12 de enero de 2022, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/1/12/azucena-uresti-escribe-carta-garcia-vilchis-estas-destruyendo-tu-futuro-278948.html>

En el marco del 180 periodo de sesiones de la CIDH, colectivos de periodistas y organizaciones de la sociedad civil mexicana e internacionales denunciaron los constantes discursos estigmatizantes que el gobierno federal emite en la sección “Quién es quién en las mentiras”. Al respecto, Pedro Vaca, relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, pidió al gobierno mexicano reconsiderar ese ejercicio, pues “puede estar afectando las garantías para un debate libre e informado del señalamiento público”. El debate “no puede trazarse bajo la culpabilidad de reprender y tiene que ser más abierto en términos de libertad expresión y democracia”.⁵⁰

No obstante, la sección ha continuado de manera semanal, consolidando el circuito del control oficial de la desinformación y de los flujos informativos. “López Obrador emplea un método distinto [al del control mediático vía publicidad oficial] para adueñarse del debate. Acapara la conversación difundiendo por igual su propaganda y los argumentos de sus opositores. Sabedor de que el control de toda la prensa es imposible en los tiempos de internet, opta por un modelo de comunicación pública donde nunca compartirá foro con sus adversarios, pero exhibirá sus cuestionamientos para devaluarlos”.⁵¹ Un ejemplo de las tácticas desplegadas para el control de la discusión pública en el ámbito digital se puede observar en el informe *Ataques selectivos: estrategias de desprestigio y descalificación. El caso de periodistas de Notimex*, de Signa Lab.⁵²

La mañanera asigna de manera unilateral los roles que desempeñan distintos actores en la discusión pública, a partir de la invalidación y estigmatización, socavando así el flujo de informaciones y opiniones necesario en una sociedad democrática.

El control mediático a través de la publicidad oficial

En este contexto de creciente polarización y construcción de verdades “legítimas” e “ilegítimas” del Estado, adquieren un rol fundamental el periodismo y la pluralidad mediática para sostener la vida democrática y el enfoque de derechos en el espacio público. De ahí que sea necesario analizar otro mecanismo que —por la ausencia de controles normativos— implica un riesgo potencial de control mediático: se trata del uso de la publicidad oficial con el fin de controlar las líneas editoriales de los medios de comunicación.

Durante 2021 se mantuvo la tendencia a la reducción del gasto en materia de publicidad oficial, hecho que diferencia a esta administración de las anteriores. Sin embargo, esta disminución —sin criterios de asignación claros, con concentración del gasto en ciertos medios, acumulación de su ejercicio al final del año o “gasto decembrino” y montos privilegiados para algunas instituciones— genera una relación igualmente perversa que el gasto exacerbado. A primera vista, podría pensarse que *en un contexto de precarización generalizada del gremio, sobreviven los medios de comunicación que sostienen ciertas líneas editoriales*.

Sin embargo, es importante no perder de vista, por un lado, que existe un impacto diferenciado entre distintos medios y, por otro, que la precarización afecta primero a los periodistas, en lo particular, antes que a los altos mandos de las grandes empresas de comunicación.

En entrevista con Juan Omar Fierro,⁵³ periodista de *Proceso*, ARTICLE 19 pudo conocer que, en efecto, el impacto de la disminución del gasto en publicidad oficial se hace evidentes con los recortes de personal de diversos medios de comunicación, en especial los impresos y radiofónicos que sobreviven actualmente. Hubo una tendencia de los empresarios y dueños de medios de reducir gastos al percibir menos ingresos por publicidad oficial, lo cual tuvo como consecuencia la reducción de personal. De igual forma, los apoyos al periodismo de investigación han ido disminu-

50 “La CIDH le pide a AMLO reconsiderar el ‘Quién es quién en las mentiras’”, *Expansión*, 2 de julio de 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/02/la-cidh-le-pide-a-amlo-reconsiderar-el-quien-es-quien-en-las-mentiras>.

51 Camarena, Salvador, “¿De qué se ríe el presidente?”, *El País México*, 17 de octubre de 2021, <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-10-17/de-que-se-rie-el-presidente.html>

52 “Ataques selectivos: estrategias de desprestigio y descalificación. El caso de periodistas de Notimex”, Signa Lab, 12 de mayo de 2020, <https://signalab.mx/2020/05/08/ataques-selectivos/>

53 ARTICLE 19, entrevista a Juan Omar Fierro, periodista de *Proceso*, 14 de enero de 2022.

yendo, así como las corresponsalías, al no tener ya quien las lleve a cabo.

Por su parte, Alejandro Páez Varela, director de *Sin Embargo*, comparte en entrevista⁵⁴ que “cuando hay recortes, los primeros en ser afectados son los empleados. Es decir, nunca un dueño de un medio tradicional va a vender uno de sus aviones para no despedir a los trabajadores”. Así, la reducción del gasto de los últimos años ha terminado por impactar al gremio periodístico. “Qué bueno que haya una reducción porque el gasto era obscuro, pero ojalá hubiera estado acompañada con algún condicionamiento a los medios que reciben la publicidad oficial para que no sea la base trabajadora la que pague las consecuencias del recorte”, comparte Páez Varela.

Este gobierno tuvo una oportunidad histórica para establecer controles a la concentración del gasto en unos cuantos medios, así como fijar criterios de asignación claros. Al no haber verdaderos cambios normativos en materia de publicidad oficial, lo cierto es que se sostiene su uso histórico como mecanismo estatal para controlar las líneas editoriales de los medios de comunicación.⁵⁵

Ahora bien, las tendencias durante 2020 y 2021 en la transformación de la compra de espacios de publicidad comercial. Históricamente en México,⁵⁶ la publicidad comercial ha servido también como mecanismo para sostener a los medios de comunicación. Sin embargo, ha sido posible observar en los últimos dos años una tendencia global a su reducción en los medios tradicionales (periódicos, televisión y radio) y medios de comunicación en general, para pasar a privilegiar la compra de espacios en redes sociales. Tan sólo en Estados Unidos y el Reino Unido, la publicidad comercial en medios tradicionales disminuyó 11.7% y 14.7%, respectivamente, mientras que el gasto

publicitario en televisión se abatió 50%, entre abril y mayo de 2020.⁵⁷

Se estima que los niveles de gasto en publicidad comercial preCOVID 19 no se restablecerán hasta 2024 y que seguirán enfocándose cada vez más en redes sociales como Facebook e Instagram. Una encuesta publicada como parte del *2021 Global Social Advertising Trends* “reveló que el 74% de los encuestados [300 de las más importantes empresas globales de *retail*] asignó al menos un tercio de su presupuesto de *marketing* en 2020 a los anuncios en medios sociales, y la mayoría planeó aumentar el gasto en publicidad en redes sociales en 2021”.⁵⁸ Las 300 empresas encuestadas aseguraron que compran publicidad en Facebook (93%), Instagram (90%), Twitter (83%) y LinkedIn (63%). El incremento en el gasto de publicidad comercial en redes sociales impacta negativamente en la compra de espacios en medios de comunicación que concentran la mayor parte del trabajo periodístico.

No es gratuito que ante este panorama, los medios de comunicación en algunos países como Australia hayan promovido iniciativas de regulación de los flujos de información en redes sociales. Éste fue el caso de la llamada Ley Murdoch, impulsada por medios de comunicación como *News Corp*, de Seven y Rupert Murdoch. Dicha iniciativa, aprobada en febrero de 2021 por el parlamento australiano, establece que los medios de comunicación deben recibir un pago de empresas como Facebook y Google por la reproducción de sus contenidos informativos, lo que “[...] garantizará que las empresas de medios de comunicación reciban una remuneración justa por el contenido que generan”.⁵⁹

54 ARTICLE 19, entrevista a Alejandro Páez Varela, director de *Sin Embargo*, 14 de enero de 2022.

55 *Idem*.

56 Alazraki, Carlos, “La publicidad en México. Desafíos”, en Raúl Martínez Almazán, coord., *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. Tomo IV. La educación y la cultura*, Colección INAP, México, DF, Cámara de Diputados, 2015, pp. 215-232, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5084/13.pdf>

57 Jirbandey, Amir, “Does the reduction in TV advertising spend present a new opportunity for digital media companies?”, PaperCup, 26 de octubre de 2020, <https://www.papercup.com/blog/with-reduced-advertising-budget-how-can-digital-media-companies-continue-their-growth>

58 Dooley, Jacqueline, “45% of Retailers Plan to Spend More on Social Media Advertising in 2021 vs 2020”, ClickZ, 1 de marzo de 2021, <https://www.clickz.com/45-of-retailers-plan-to-spend-more-on-social-media-advertising-in-2021-vs-2020/265077/>

59 Thornton, Chandler, y Michelle Toh, “Australia aprobó ley que exige que Google y Facebook paguen a los medios”, *CNN*, 25 de febrero de 2021, <https://cnnespanol.cnn.com/2021/02/25/australia-aprueba-una-nueva-ley-que-exige-que-facebook-y-google-paguen-por-publicar-noticias/>

Ante este panorama de precarización y los nuevos retos que trae aparejada la crisis económica de los medios de comunicación en el mundo, es importante volver a las bases del papel que tienen los medios en la sociedad. Toby Mendel, experto internacional en medios, ha sostenido que deben existir ciertas condiciones para que éstos puedan cumplir con su servicio público de ofrecer información, necesario en sociedades democráticas: 1) que esté garantizada su independencia y pluralidad; 2) que cuenten con financiamiento suficiente para servir a las necesidades del público y la sociedad, y al flujo de informaciones e ideas.

Mendel ha resaltado y recomendado la importancia de que el propio Estado garantice la existencia de los medios que ofrecen un servicio público vinculado a un derecho humano. Así, busca impulsar que exista financiamiento público de los medios sin que ello vaya aparejado a ningún tipo de control, a partir de instituciones autónomas o cuerpos colegiados que regulen las pautas y administren los recursos.⁶⁰ Obviamente, ésta es una posible estrategia que se complementa con otras que buscan los medios independientes para financiarse, como el *crowdfunding*, los donativos de fundaciones internacionales o el cobro de suscripciones para ciertos contenidos.

De este modo, existen medidas que buscan hacer frente al adverso panorama para el sostén económico de los medios de comunicación tradicionales e independientes en tanto se enfrentan a un proceso de crisis.

SCJN ordena una nueva legislación para publicidad oficial

En materia de regulación de la publicidad oficial en México, a pesar de que se mantuvieron las tendencias en el gasto y la normatividad carente de un enfoque que proteja la libertad de expresión, este año, ARTICLE 19 obtuvo una sentencia favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que ordena subsanar las deficiencias de la actual Ley General de Comuni-

cación Social (LGCS)⁶¹ que permiten que se mantengan prácticas que vulneran la libertad de expresión y el derecho a la información.

Desde noviembre de 2017, la SCJN había otorgado un amparo y protección a ARTICLE 19 por la omisión legislativa en la que incurrió el Congreso de la Unión al no emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.⁶² La SCJN ordenó entonces legislar la regulación de la publicidad oficial con enfoque de derechos humanos, para subsanar ese vacío que afectaba la pluralidad mediática y la libertad de expresión, ateniéndose a los estándares constitucionales:⁶³ que la comunicación social debe tener carácter institucional y fines educativos, y de orientación social. Esto, como sabemos, terminó en una ley a modo, pactada bajo intereses particulares, alejada de lo establecido en la Constitución.

Por ello, una vez publicada en mayo del 2018, la LGCS fue impugnada a través de diversos medios de control constitucional: una tercera parte del Senado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el partido político Movimiento Ciudadano (MC) interpusieron acciones de inconstitucionalidad (52/2018 y sus acumuladas 53/2018 y 55/2018). En paralelo, en enero de 2019, año en que entró en vigor la LGCS, ésta fue impugnada nuevamente por ARTICLE 19 al considerar que afectaba negativamente su esfera jurídica en materia de libertad de expresión y derecho a la información. Al respecto, la SCJN señaló, el 8 de septiembre de 2021, que no bastaba con una ley que regulara simplemente la publicidad oficial y declaró inconstitucional la LGCS.⁶⁴ De este modo, la sentencia reconoce que la ley emitida por el Congreso de la Unión en 2018 no se apegó a lo establecido por los criterios constitucionales, que debe corregirse y

60 Mendel, Toby, *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, París, UNESCO, 2011, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459/PDF/192459eng.pdf.multi>

61 Ley General de Comunicación Social, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf

62 *Omisión legislativa sobre publicidad oficial. Amparo en revisión 1359/2015*, sentencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de noviembre de 2017, https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR1359-2015%20DGDH_o.pdf

63 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134, párr. octavo, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

64 *Amparo en revisión 308/2020*, proyecto de sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-08/AR-308-2020-27082021.pdf



El largo camino hacia la adecuada publicidad oficial:



- En 2017 SCJN otorga a ARTICLE 19 un amparo por la omisión legislativa del Congreso para regular la publicidad oficial.
- Ese año el Congreso aprueba la Ley General de Comunicación Social (LGCS), una ley a modo y pactada bajo intereses particulares.
- En 2019, ARTICLE 19 impugnó la ley, ya que no garantiza los derechos a la libertad de expresión e información.
- En 2021, la SCJN volvió a dar una sentencia favorable y ordenó al Congreso subsanar las deficiencias de la LGCS.
- El Congreso tenía hasta el 15 de diciembre de 2021 para hacerlo, sin embargo, volvió a omitir su obligación.

Fuente: ARTICLE 19

elaborarse una nueva legislación. Así, el Congreso de la Unión tiene la encomienda de subsanar las deficiencias de la actual y vigente LGCS.⁶⁵

A pesar de esta sentencia y de que el colectivo Medios Libres⁶⁶ propuso y promovió una iniciativa ciudadana de ley con enfoque de derechos, el Legislativo se mantuvo omiso e incumplió los plazos fijados por la SCJN, ya que la nueva norma debía haberse aprobado antes de finalizar el segundo período ordinario de sesiones del Congreso en 2021, es decir, el pasado 15 de diciembre.

Una vez más, el desdén por el cumplimiento cabal de la sentencia dictada por la SCJN demuestra que nos enfrentamos a un mal sistémico de raíces profundas, traducido en una clase política que se niega a soltar un mecanismo de control y censura sutil de los medios de comunicación, como es el gasto discrecional en publicidad oficial.

El Congreso de la Unión no sólo no cumplió esta encomienda en su debido momento, sino que los legisladores ni siquiera presentaron o discutieron alguna iniciativa en diciembre de 2021, a pesar de ya existir una propuesta ciudadana presentada por el colectivo Medios Libres desde 2018.⁶⁷ Por el contrario, el Legislativo solicitó al Poder Judicial una prórroga para su cumplimiento, demostrando nuevamente ausencia de voluntad política.

65 Maldonado, Leopoldo, “Regular en serio la publicidad oficial”, *Nexos*, 15 de septiembre de 2021. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/leopoldo-maldonado-gutierrez/>

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

67 *Idem*.

Al día de hoy, ya son ocho años desde la reforma constitucional en materia político electoral de febrero de 2014, cuando se señaló que el Congreso de la Unión debía emitir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, durante los cuales el Poder Legislativo ha sido omiso sin ninguna consecuencia. El 1 de febrero de 2022, inició su segundo periodo ordinario de sesiones y, con ello, una oportunidad más para legislar en materia de comunicación social.

Las tendencias del gasto en publicidad oficial

En 2021, las cifras preliminares de la página de Comunicación Social a nivel federal, arrojan que se ejercieron 1 326 202 915,679 pesos mexicanos, lo que representa una reducción de 922 millones de pesos respecto a lo ejercido en el 2020 y, también, menos de la séptima parte de los 9800 millones de pesos que Enrique Peña Nieto gastó en su tercer año de gobierno, de acuerdo con datos del Sistema COMSOC de la Secretaría de la Función Pública.

En este gasto preliminar de 2021 se puede observar, nuevamente, que los recursos se concentran en un grupo privilegiado de medios de comunicación. Ahora, por vez primera, *La Jornada* ocupa el primer puesto, con poco más de 181 millones de pesos, seguida de Televisa y Televisión Azteca. Entre las tres, reciben el 33% de la totalidad de los recursos ejercidos. Diez de 441 medios de comunicación concentran más de 700 millones de pesos, lo que representa poco más del 52%.

En 2021,



se gastaron 922 MDP menos que el año anterior y 9.8 mil MDP menos que en el tercer año de gobierno de EPN.

Fuente: COMSOC

Tabla 1.2 Gasto preliminar del gobierno federal en publicidad oficial, 2021

Año	Lugar	Medio (441 medios en total)	Monto recibido (en pesos mexicanos)	Porcentaje %
2021	1	LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S.A. DE C.V.	\$181,532,792.23	13.69%
2021	2	TELEVISA, S.A. DE C.V. (GRUPO TELEVISA)	\$137,506,285.68	10.37%
2021	3	ESTUDIOS AZTECA, S.A. DE C.V.	\$119,929,587.29	9.04%
2021	4	TELEFORMULA, S.A. DE C.V. (RADIO)	\$57,371,592.58	4.33%
2021	5	GRUPO DE RADIODIFUSORAS, S.A. DE C. V. - GRUPO FORMULA	\$50,315,501.88	3.79%
2021	6	CENTRO DE CULTURA NUESTRA AMÉRICA, A.C.	\$37,040,885.62	2.79%
2021	7	MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIÓDICOS)	\$34,443,192.46	2.60%
2021	8	ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA, S.A.	\$34,132,251.77	2.57%
2021	9	AGENCIA DIGITAL, S.A. DE C.V.	\$28,548,378.80	2.15%
2021	10	ORGANIZACIÓN EDITORIAL ACUARIO, S.A. DE C.V.	\$20,015,145.46	1.51%
2021	Resto		\$625,367,301.92	47.15%
TOTAL			\$1,326,202,915.68	100.00%

Fuente: cifras obtenidas de la página de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública.

Tabla 1.3 Gasto preliminar en publicidad oficial del gobierno federal, por institución, 2021

Año	Lugar	Instituciones (99 en total)	Monto recibido (en pesos mexicanos)	Porcentaje %
2021	1	LOTERÍA NACIONAL	\$396,914,404.98	29.93%
2021	2	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	\$151,673,105.83	11.44%
2021	3	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	\$105,886,187.84	7.98%
2021	4	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	\$93,324,827.21	7.04%
2021	5	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	\$87,447,746.23	6.59%
2021	6	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	\$60,248,577.26	4.54%
2021	7	SECRETARÍA DE MARINA	\$48,615,543.10	3.67%
2021	8	BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS	\$47,216,916.48	3.56%
2021	9	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	\$39,825,317.57	3.00%
2021	10	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	\$30,971,689.98	2.34%
2021	Resto		\$264,078,599.21	19.91%
TOTAL			\$1,326,202,915.68	100.00%

Fuente: cifras obtenidas de la página de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública.

Por otro lado, de las instituciones que más recursos ejercieron para comunicación social, encabezan la lista la Lotería Nacional (LN), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado (ISSSTE), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el IMSS y la Secretaría de Gobernación (Segob). Estas cinco instituciones, de un total de 99, representan casi el 63% del gasto conjunto ejercido.

Tabla 1.4 Datos preliminares del gasto del gobierno federal en publicidad oficial

Mes	Monto (en pesos mexicanos)	Porcentaje %
Enero	\$165,681.97	0.01%
Febrero	\$647,270.53	0.05%
Marzo	\$618,668.09	0.05%
Abril	\$27,044,931.42	2.04%
Mayo	\$72,722,165.52	5.48%
Junio	\$87,198,217.22	6.58%
Julio	\$42,595,034.95	3.21%
Agosto	\$25,737,064.23	1.94%
Septiembre	\$91,721,583.02	6.92%
Octubre	\$108,366,339.59	8.17%
Noviembre	\$90,709,092.38	6.84%
Diciembre	\$778,676,866.76	58.71%
TOTAL	\$1,326,202,915.68	100.00%

Fuente: cifras obtenidas de la página de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública.

Ahora, una característica de esta administración es que al ejercer los recursos, no lo hace de acuerdo con la debida planeación o estrategia de comunicación social pues, nuevamente, la concentración del gasto se ejerce los últimos meses del año. De la totalidad de los recursos, casi el 60% se ejerció en diciembre. En el primer trimestre del año, prácticamente no hubo un gasto importante, mientras que de abril a agosto fue mínimo y de septiembre a no-

viembre tuvo un ligero incremento. La falta de estrategia y planeación en materia de comunicación social cobra relevancia debido a la necesidad de informar sobre cuestiones y temas de interés para la sociedad. El comportamiento del gasto durante los tres primeros años de la presente administración federal es un reflejo de planeación deficiente, sin sustento en una política de comunicación social.

Desde ARTICLE 19 hemos insistido en la necesidad de dar pie a una nueva discusión legislativa a partir de la cual se genere una debida y correcta ley que regule la publicidad oficial.⁶⁸ La LGCS incentiva el uso proselitista de ésta, pues permite que las campañas de comunicación difundan “logros de los gobiernos y sujetos obligados”, abriendo la posibilidad de que sirva como herramienta para promover figuras públicas y partidos políticos mediante su sobreexposición a la sociedad mexicana. En el contexto que hemos analizado en este capítulo, este mecanismo de control mediático adquiere mayor notoriedad.

La ley actual posibilita la ineficiencia y discrecionalidad en el uso de los recursos por la falta de criterios claros de asignación de la publicidad oficial. Esta omisión se traduce en el control de las líneas editoriales: “hablas bien de mí, te doy dinero; hablas mal, lo reduzco o te lo quito”. Es importante que los recursos publicitarios se asignen según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos, que deberán evaluar factores tales como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación, la audiencia del medio y los criterios de equidad.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado en sus “Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”⁶⁹ la necesidad de contar con un control externo de la asignación de publicidad. Sin embargo, la LGCS —salvo las referencias a la Auditoría Superior de la Federación— omite por completo el establecimiento de controles descentralizados para vigilar y fiscalizar el uso de los recursos destinados a ello.

Tampoco a nivel estatal ha habido éxito para regular correctamente la publicidad oficial. Destaca la campaña de la organización de la sociedad civil Iniciativa Sinaloa para que el Congreso de esa entidad apruebe una ley en materia de publicidad oficial.⁷⁰ Este trabajo de incidencia retomó la iniciativa ciudadana promovida por el colectivo #MediosLibres, que recupera estándares interamericanos de derechos humanos incluidos en los “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión” de la CIDH.⁷¹ Iniciativa Sinaloa documentó los excesos de gasto en materia de publicidad oficial del gobierno de Quirino Ordaz Coppel, entre 2017 y 2019, que excedió 17 veces lo aprobado.⁷²

De este modo, el marco regulatorio vigente a nivel nacional y estatal mantiene el papel concentrado del gasto gubernamental en publicidad, con la consecuente reducción de la pluralidad mediática. A tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, esta tendencia adquiere un tono cada vez más grave por sus efectos en el espacio cívico. Cada vez es más clara una fórmula casi perfecta para el control del discurso público y de las narrativas oficiales. En el contexto de crisis económica de los medios de comunicación, agudizada profundamente por la reducción de publicidad oficial y la disminución de la financiación comercial, adquiere cada vez más peso el lugar del discurso público promovido desde las conferencias matutinas. Esto es así porque no todos los medios cuentan con la capacidad de reportear o investigar la veracidad de los datos presentados en las mañaneras y, quienes tienen los recursos para ello, rara vez lo hacen.

68 “ARTICLE 19 y Fundar presentan escrito de *amicus curiae* sobre las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra de la Ley General de Comunicación Social”, 21 de febrero de 2020, <https://publicidadoficial.com.mx/article-19-y-fundar-presentan-escrito-de-amicus-curiae-sobre-las-acciones-de-inconstitucionalidad-interpuestas-en-contra-de-la-ley-general-de-comunicacion-social/>

69 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 6/12, 7 de marzo de 2011, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%2005%2007.pdf?source=post_page-----

70 Iniciativa Sinaloa, 21 de marzo de 2021, carta a diputadas y diputados de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, <https://iniciativasinaloa.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/Publicidad-Oficial.pdf>

71 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios...”, *op. cit.*

72 Iniciativa Sinaloa, “Gasto en comunicación y publicidad oficial del gobierno de Sinaloa (2017 a 2019)”, 2020, <https://iniciativasinaloa.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/Publicidad-Oficial-2020-1.pdf>

Esta preocupación respecto al manejo indebido de la publicidad oficial llevó a los signatarios de la ya mencionada Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública y Libertad de Expresión⁷³ a recordar a los Estados su responsabilidad para prevenir el uso de la publicidad oficial con fines de clausura indirecta y control mediático.

Ahora bien, es preciso mencionar que en la administración actual ha cambiado el mecanismo de control de los flujos de información con respecto a gobiernos anteriores. En el pasado, el dominio de las líneas editoriales era posible a través de un gasto excesivo en publicidad oficial, lo que generó un panorama de dependencia financiera desde el momento en que podía ser retirada arbitrariamente.

En la administración actual, en cambio, existe un mecanismo que denominamos de “asignación positiva”. En este nuevo modelo hay una reducción excesiva del presupuesto, en el marco de la cual más bien se premia la alineación con los discursos oficiales. Ejemplo de ello ha sido el evidente discurso oficialista del periódico *La Jornada* y el hecho de que en los últimos tres años haya estado entre los tres medios que más recursos reciben. También destaca el hecho de que Televisa y TV Azteca aparezcan en esa lista de principales beneficiarios, siendo sus directivos integrantes del Consejo Asesor Empresarial del presidente.⁷⁴

Este mecanismo de asignación positiva opera al mismo tiempo que se señala a los medios de comunicación como un ente que es contrario al interés público y social. De este modo, la administración actual recupera ese agravio social histórico del que hablamos antes: la estrecha relación entre medios y poder a través de la publicidad oficial y otras componendas. Se generaliza sobre los medios de comunicación como un actor social que daña a la sociedad, pero en las conferencias matutinas realmente se señala a los medios críticos.

Ya existía un agravio social frente a los medios de comunicación tradicionales que se enriquecieron y replicaron los discursos oficiales en administraciones anteriores, como se pudo ver con la versión histórica del caso Ayotzinapa o la narrativa estigmatizante de las víctimas del llamado caso Narvarte. Este agravio ha sido “expropiado”⁷⁵ y explotado por la actual administración, que ya no señala solamente a los medios tradicionales, sino que, en la narrativa oficial, lo ha ampliado para señalar y estigmatizar voces disidentes, aunque éstas hayan mostrado una postura crítica por los excesos y atrocidades de gobiernos pasados.

Así, cualquier medio que critica el discurso oficial es fácilmente colocado en la misma canasta de “opositores”: se equipara a grupos políticos “de derecha” y empresariales con organizaciones de la sociedad civil urbanas o rurales, movimientos sociales y políticos, y toda iniciativa que haga frente al discurso hegemónico que se entreteje desde el púlpito presidencial. Es —dice Luis Costa Bonino, asesor electoral de AMLO en 2012— “un generador de polarizaciones ‘que divide el universo político mexicano entre el bien y el mal’ y que coloca en esta segunda opción a todo aquel que no comparte su discurso”.⁷⁶

Dicho discurso presidencial ya no necesariamente señala a Televisa, Radio Fórmula, TV Azteca o Imagen, que concentraban el gasto de publicidad gubernamental en administraciones anteriores y que se mostraban favorables en diversos momentos a las líneas oficiales. De hecho, esas grandes empresas de comunicación han sido beneficiadas con medidas como la disminución de tiempos fiscales, disposición analizada en el informe anual de ARTICLE 19 de 2020.⁷⁷ En realidad se hace una “transferencia del agravio” a ciertos medios que no se beneficiaban, ni beneficiaban, de jugosos contratos de publicidad oficial, que eran críticos en administraciones anteriores y lo siguieron siendo en ésta.

73 Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión *et al.*, “Declaración Conjunta...”, *op. cit.*

74 “AMLO crea un consejo asesor empresarial; incluye a líderes de televisoras”, *Forbes*, 15 de noviembre de 2018, <https://www.forbes.com.mx/amlo-crea-un-consejo-asesor-empresarial-incluye-a-lideres-de-televisoras/>.

75 Maldonado, Leopoldo, “Trump, las palabras que incitan y engañan”, *Sin Embargo*, 8 de enero de 2021, <https://www.sinembargo.mx/08-01-2021/3920877>

76 Espinosa, Verónica, “López Obrador, un generador de polarizaciones”, *Proceso*, 20 de noviembre de 2021, p. 6.

77 ARTICLE 19, *Distorsión*, *op. cit.*

La Jornada



En 2021,



La Jornada, Televisa y TV Azteca recibieron el 33% del total del gasto en publicidad oficial.

Fuente: COMSOC

La clausura del derecho a la información

De mañaneras y solicitudes de información

A lo largo de 2021, ARTICLE 19 se ha dado a la tarea de solicitar el sustento documental detrás de algunos dichos del presidente para verificarlos. Al analizar las respuestas a 30 solicitudes de información dirigidas a la Oficina de la Presidencia de la República, relacionadas con 28 declaraciones de Andrés Manuel López Obrador, fue posible observar que, en 50% de los casos, este sujeto obligado se declaró notoriamente incompetente,⁷⁸ mientras que en 27% indicó no haber localizado información documental relacionada con la solicitud⁷⁹ y, en un caso (3%), señaló que previamente había declarado la inexistencia de la información.⁸⁰ Prácticamente, en 80% del total de respuestas no se aportó sustento documental de los dichos oficiales alegando diversas razones.⁸¹

Durante 2022, se analizará la información del 20% de las respuestas que sí proporcionaron algún documento y, haciendo uso de estándares para la verificación de hechos, se observará si las declaraciones realizadas se sustentan con dicha información.

Las declaraciones que hemos analizado hasta el momento fueron emitidas por el presidente López Obrador tanto en el contexto de sus conferencias matutinas, como durante los actos oficiales de presentación de sus informes de gobierno.

78 Solicitudes de acceso a la información pública con folios PNT 0210000047120, PNT 331000121000361, PNT 331000121000362, PNT 331000121000365, PNT 331000121000366, PNT 331000121000369, PNT 331000121000370, PNT 331000121000388, PNT 0210000168820, PNT 331000121000394, PNT 0210000169120, PNT 331000121000395, PNT 331000121000396, PNT, 0210000066121 y PNT 331000121000398.

79 Solicitudes de acceso a la información pública con folios PNT 0210000155620, PNT 0210000155720, PNT 0210000157320, PNT 331000121000390, PNT 0210000168920, PNT 0210000085821, PNT 0210000123521 y PNT 0210000123621.

80 Solicitud de acceso a la información con folio PNT 331000121000389

81 Solicitudes de acceso a la información con folios PNT 0210000144420, PNT 0210000155520, PNT 0210000155820, PNT 0210000156420, PNT 331000121000368 y PNT 331000121000387.

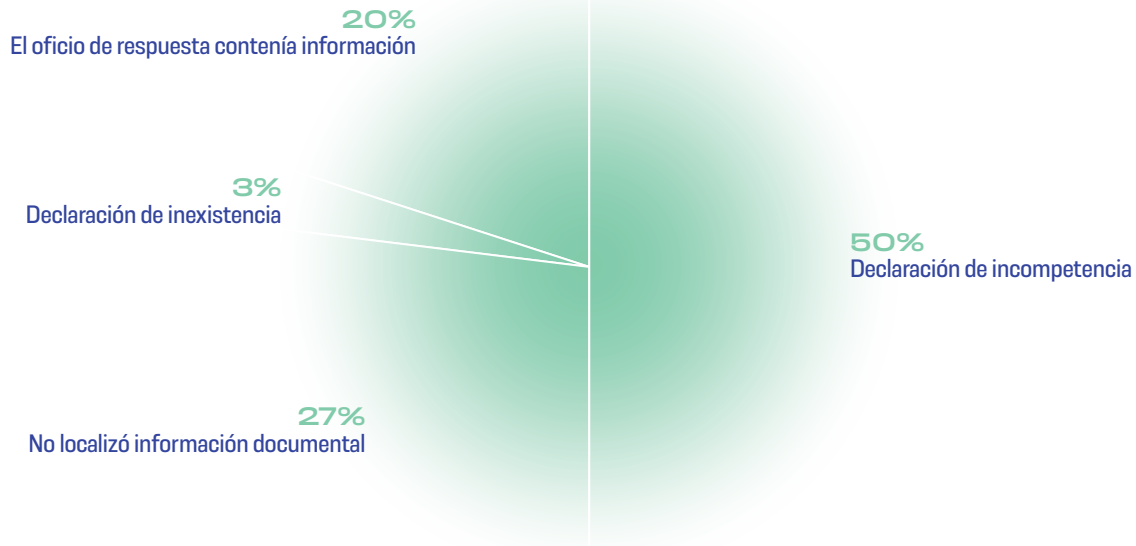
Durante la mañanera del 8 de octubre de 2020, por ejemplo, López Obrador respondió preguntas sobre los fideicomisos y su intención de extinguirlos. El presidente señaló: “[...] teniendo ya el diagnóstico [de los fideicomisos] y cómo operaban, y cómo gastaban el dinero y quiénes se beneficiaban, aquí vamos a informarle al pueblo, uno por uno, de los 110 fideicomisos para que haya transparencia completa. [...] Yo considero que en diez días ya les tenemos todo el informe al pueblo”. Por otro lado, en la conferencia matutina del 15 de febrero de 2019, aseguró: “De cada tres estancias infantiles, dos son irregulares. [...] hasta falta de permisos para funcionar y estamos hablando de la seguridad de los niños, pero también estamos haciendo un censo y vamos a presentar toda la información. Todo esto va a ser con pruebas”.

Asimismo, durante la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, el presidente López Obrador dijo: “Según cálculos oficiales, por no permitir la corrupción y por hacer un gobierno austero, hemos podido ahorrar durante nuestra administración alrededor de 560 000 millones de pesos”.⁸² En el mismo discurso, también afirmó: “Es motivo de orgullo poder decir que en siete de cada diez familias está llegando cuando menos un beneficio. [...] Además, el 100% de las comunidades indígenas y de los más pobres del campo y de la ciudad se benefician con al menos uno de los programas sociales”.⁸³

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

83 *Idem.*

Figura 1.5 Clasificación de las respuestas a las solicitudes de información dirigidas a la Oficina de la Presidencia de la República



Fuente: elaboración propia con base en respuestas a solicitudes de información.

Por otro lado, en su discurso en el marco de la presentación de su Tercer Informe de Gobierno, retomó una declaración que ha mantenido en distintos momentos durante 2020 y 2021: “[...] no hemos aumentado en términos reales los precios de las gasolinas [...]”⁸⁴

Como se señaló previamente, ARTICLE 19 requirió conocer la información que, en estos casos concretos, daba sustento a las afirmaciones del presidente. La respuesta a todas estas solicitudes de acceso a información pública fue la misma: “diversas instituciones de la administración pública federal, principalmente la propia Oficina de la Presidencia de la República, se declararon incompetentes para responder”.⁸⁵

Todas estas aseveraciones colocan una narrativa en el espacio público: que la política de austeridad está funcionando, que los programas sociales están llegando a los que lo necesitan, que los derechos huma-

nos no se violan y son efectivos, que la eliminación de los fideicomisos y las guarderías infantiles era impostergable, pues eran fuentes de corrupción y que eso estaba plenamente diagnosticado. Sin embargo, el común denominador de las respuestas a solicitudes de acceso a información sobre estos asuntos es que “la Oficina de la Presidencia de la República no tiene tal información o la poca información disponible contradice lo expresado por el presidente”.

Es importante subrayar que, como lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ya en dos ocasiones,⁸⁶ los dichos públicos y la toma de decisiones de autoridades públicas de alto nivel tienen impacto en el ejercicio de los derechos. Ese criterio está en la base de la elección que hicimos de determinadas afirmaciones del presidente, ya que se trata de dichos que repercuten en el ejercicio de los derechos de grupos específicos, como periodistas, personas defensoras los derechos humanos (fideicomisos), niños y niñas (estancias infantiles) y poblaciones rurales e indígenas (beneficios sociales).

84 Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Tercer Informe 2020–2021”, Gobierno de México, 1 de septiembre de 2021, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-tercer-informe-2020-2021?idiom=es>

85 Solicitudes de acceso a información pública con folios PNT 331000121000361, PNT 331000121000394, PNT 331000121000395, PNT 331000121000396 y PNT 331000121000369.

86 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH, *Kimel vs. Argentina*, Corte IDH, párr. 79; *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, Corte IDH, párr. 131.



En 80%



de las solicitudes de información hechas por ARTICLE 19 sobre los dichos de AMLO, Presidencia no aportó sustento documental.

Fuente: COMSOC

No es menor, a manera de ejemplo, traer a colación que el presidente haya asegurado en sus conferencias matutinas e informes de gobierno que “ya no hay torturas, desapariciones ni masacres, se respetan los derechos humanos y se castiga al culpable, sea quien sea”.⁸⁷ Estas declaraciones se contradicen no sólo con los hechos, sino con el propio texto del Segundo Informe de Gobierno, en donde se reconoce que habían ocurrido por lo menos 36 desapariciones perpetradas por autoridades del fuero federal hasta el 1 de septiembre de 2020. Como se menciona en el capítulo 6 de este informe, sabemos que negar las desapariciones, las torturas y las masacres es un acto que contribuye a la perpetuación de este delito continuado.

Hasta el momento, en la investigación de ARTICLE 19, los “otros datos” del presidente tampoco han encontrado sustento documental. En la mañana del 6 de agosto de 2021, López Obrador recibió distintas preguntas sobre el informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) titulado “Estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020”, en el que se indicaba un incremento de 3.8 millones de personas en situación de pobreza y de 2.1 millones de personas en situación de pobreza extrema.⁸⁸

Al respecto, el presidente señaló: “No acepto el resultado de esa encuesta, tengo otros datos [...] yo tengo, por ejemplo, mi manera de medir, ahora sí que tengo otro dato”.⁸⁹ Sin embargo, al solicitar los datos específicos a los que se refería, así como la metodología e indicadores que se emplearon para obtenerlos, la Oficina de la Presidencia de la República indicó no haber

localizado evidencia documental, por lo que sugirió presentar la solicitud de información a la Secretaría del Bienestar. Esta última, a su vez, se declaró notoriamente incompetente y sugirió dirigir la solicitud de información a la Oficina de la Presidencia de la República.⁹⁰

De inexistencias e incompetencias

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que los sujetos obligados pueden declarar la inexistencia de la información o declarar la notoria incompetencia, es decir, que no son la institución competente para tener y entregar dicha información. Ambas declaratorias son función del Comité de Transparencia y la Unidad de Transparencia respectivas.⁹¹ Aun cuando la ley estipula que ambas declaratorias deben estar fundadas y motivadas por la autoridad, así como dar certeza al solicitante respecto a dónde puede encontrar la información, estos mecanismos se han seguido usando de modo indiscriminado durante 2021 en el plano federal.

Al inicio de este sexenio se observó un uso combinado de declaratorias de inexistencia y de notoria incompetencia. Sin embargo, en 2020 y 2021 se consolidó la tendencia a privilegiar esta última como principal mecanismo para negar información. El Sistema Nacional de Transparencia permite ver que en la administración pública centralizada hay un incremento de las declaratorias de notoria incompetencia a nivel nacional, la cantidad más alta desde que se tienen datos:

87 Presidencia de la República, “Versión estenográfica. 2º Informe...”, *op. cit.*

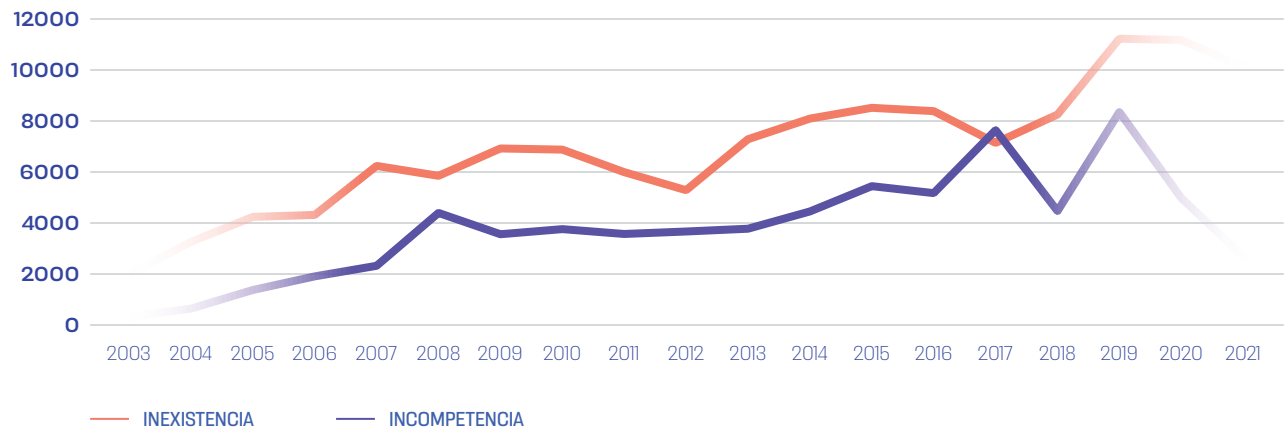
88 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020”, comunicado N° 09, 5 de agosto de 2021, https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

89 Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 6 de agosto de 2021”, Gobierno de la República, 6 de agosto de 2021, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-5-de-agosto-de-2021-278940?idiom=es>

90 Solicitudes de información pública con folios PNT 0210000123621 y PNT 0002000176021.

91 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, art. 44, fracc. II, y arts. 136, 138 y 139.

Figura 1.6 Declaratorias de inexistencia e incompetencia de la administración pública centralizada (2003-2021*)



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, INAI, Noviembre de 2021.
*Los datos 2021 llegan hasta el 19 de noviembre.

Las instituciones que más declaratorias de inexistencia emitieron en 2021 fueron las siguientes. Destaca el incremento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en tanto ha venido cumpliendo un papel importante en la atención de la pandemia de COVID-19 en los últimos dos años.

Tabla 1.7 Declaratorias de inexistencia de información por institución

COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS	1,074
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	734
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	161
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	112
AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS	104
COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	98
SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA - GUARDIA NACIONAL	94

Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, INAI, noviembre de 2021.
Nota: Datos al 19 de noviembre de 2021.

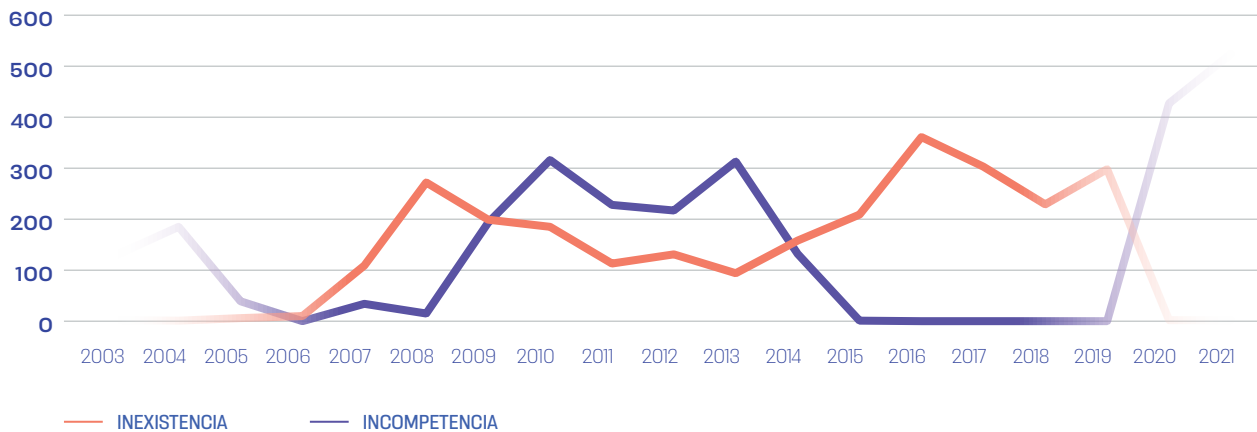
A continuación, se enlistan los sujetos obligados que más declaratorias de notoria incompetencia invocaron durante 2021:

Tabla 1.8 Declaratorias de notoria incompetencia de sujetos obligados (2021)

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	941
SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA	900
SECRETARÍA DE SALUD	857
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	801
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	668
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	560
OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	524
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	373

Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, INAI, Noviembre de 2021.

Figura 1.9 Declaratorias de inexistencia e incompetencia de la Oficina de la Presidencia de la República (2003-2021*)



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, INAI, Noviembre de 2021.

*Los datos 2021 llegan hasta el 19 de noviembre.

Como se puede observar, en la lista de sujetos obligados con más declaratorias de notoria incompetencia destacan instituciones estratégicas para el gobierno federal, como la Secretaría de Gobernación (Segob), en el área de política interior, o la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), en el ramo de seguridad. Dentro de la lista también se encuentra la Oficina de la Presidencia de la República, que a continuación analizamos a detalle por su reciente papel en la concentración de la comunicación social y por la tendencia que hemos identificado de que no se proporcione sustento documental de los dichos del presidente cuando se requiere vía transparencia. Como se puede observar en la gráfica siguiente, por segundo año consecutivo, la Oficina de la Presidencia ha roto récord en el uso de la declaratoria de incompetencia:

Estos datos coinciden con un incremento en el índice de *recurrencia*, que es la relación entre el número de solicitudes de información y los recursos de revisión. Dicho en otras palabras, el índice nos deja saber cuántas quejas hay respecto al total de solicitudes de acceso a información pública. Esto permite una aproximación al nivel de garantía del derecho a la información y conocer algunas tendencias respecto a las dinámicas institucionales. Así, los datos mencionados coinciden con un incremento en el número de

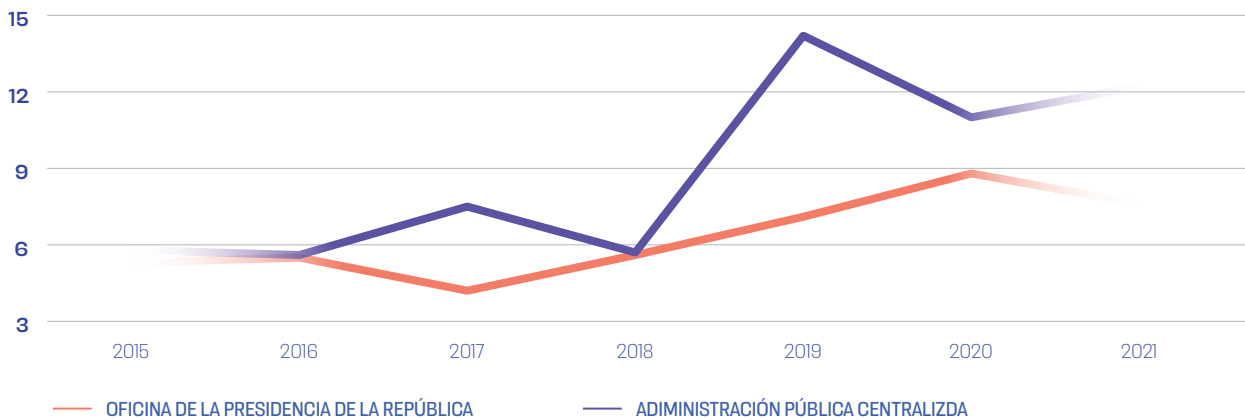
quejas dirigidas a la Oficina de la Presidencia de la República.

Como puede observarse, la Oficina de la Presidencia tiene un incremento radical de su índice de recurrencia a partir de 2019 respecto a la tendencia histórica de esta institución, pero también en comparación con el comportamiento promedio de toda la administración pública centralizada, que prácticamente lo duplica.

Asimismo, los datos dejan ver que esto sucede aun cuando también hubo un incremento histórico en el índice de recurrencia de la administración pública centralizada. Es necesario mencionar que se puede deber a que más personas utilizan el mecanismo de queja, sin embargo, no deja de sorprender cuando se analizan estos datos a la luz de lo discutido en este capítulo respecto al papel de las conferencias matutinas, en las cuales se emiten múltiples afirmaciones sobre el quehacer gubernamental.

En entrevista, Adrián Alcalá, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), comparte su opinión respecto al papel de las mañaneras como aparente mecanismo de transparencia

Figura 1.10 Índice de recurrencia de la Oficina de Presidencia de la República y de la Administración pública centralizada (2003-2021*)



Fuente: Inai, "Estadísticas semanales al 30 de septiembre de 2021".

Nota: *Los datos de 2021 corresponden al período enero-septiembre.

proactiva,⁹² pero que no va acompañado del ejercicio efectivo del derecho a la información: "[Las conferencias] han llevado a que haya más peticiones de información. El ejercicio no es tan bueno porque resulta que los solicitantes preguntan [por] el documento y se declara la inexistencia o la notoria incompetencia. No estamos hablando de un ejercicio de rendición de cuentas que cierre el círculo virtuoso".⁹³

Las mañaneras podrían ser un ejercicio de transparencia proactiva y de rendición de cuentas que robustezca el diálogo con la sociedad y la participación ciudadana en la gestión gubernamental. Sin embargo, para lograrlo, debiera cerrarse un círculo virtuoso que enlace la existencia de sustento documental con

la verificación a partir de la vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia. "Considero muy válido hablar de las conferencias matutinas como un ejercicio de transparencia que tiene aspectos de mejora, áreas de oportunidad. Porque el formato de las conferencias podría fortalecerse si se garantizara que la información que se divulga cumpliera con los siguientes criterios: 1) escapar a intereses partidistas, 2) escapar a coyunturas electorales y 3) que no sea propaganda gubernamental. Eso no ocurre", explica el comisionado Alcalá.⁹⁴

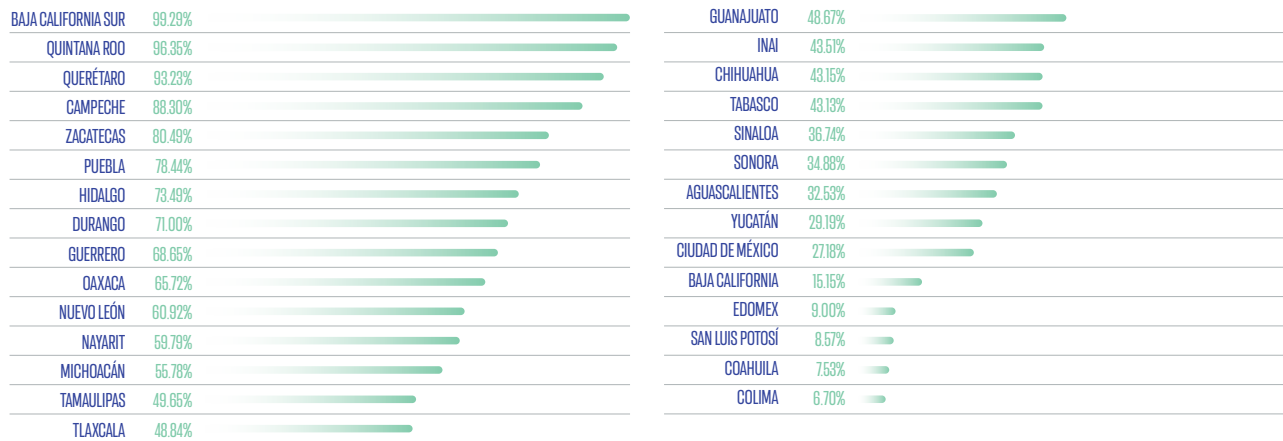
Lo que hemos visto hasta ahora es que el espacio ha sido útil, pero también ha servido para colocar narrativas, centralizar la discusión pública y estigmatizar a interlocutores políticos, medios de comunicación y a cualquier actor que realice críticas a la gestión pública. De esta manera, el efecto sobre el derecho a la libertad de expresión y a la información es doble. El estigma y ataque desde la tribuna oficial genera un efecto inhibitorio. Por otro lado, la desinformación y el propio ataque basado en datos incorrectos y percepciones subjetivas, que obviamente no tienen sustento documental, violentan el derecho a la información de la sociedad.

92 La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y la LGTAIP proponen tres tipos de transparencia: 1) reactiva: respuesta a solicitudes de acceso a información pública; 2) activa: publicación periódica de información que se tiene que transparentar obligadamente; 3) proactiva: información que, por iniciativa propia, se hace disponible y se acerca a ciertos grupos en situación de desigualdad estructural, la cual, al abrir la puerta al ejercicio de otros derechos, contribuye a cerrar asimetrías.

93 ARTICLE 19, entrevista a Adrián Alcalá, comisionado del Inai, 6 de diciembre de 2021.

94 *Idem.*

Figura 1.11 Porcentaje de resoluciones en las que no se analizó el fondo del recurso de revisión durante 2019



Fuente: ENOGDAI, ARTICLE 19.

Nota: Los datos relativos a 2019 se obtuvieron mediante solicitudes de acceso a información pública.

Aspectos de mejora en el Sistema Nacional de Transparencia

Un elemento importante en el análisis del Sistema Nacional de Transparencia es que existe un excesivo número de recursos de revisión en los que no se alcanza a analizar el fondo del caso. Se trata de quejas que son desechadas o sobreseídas. Los resultados de la Evaluación Nacional de Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (ENOGDAI) 2020⁹⁵ indican que, a nivel nacional, el 20.4% de estos casos de queja son desechados y el 16.1% sobreseídos. Solamente se llega a analizar el fondo del 51%.

La mayoría de las veces, esto se debe a que el solicitante no desahogó los requerimientos adicionales para dar seguimiento a su queja o porque la queja fue presentada fuera de plazo. De ahí que sea tan importante realizar una difusión más intensa entre la población de los mecanismos de queja, para que cualquier persona pueda hacer uso del recurso de revisión. A continuación se presentan las estadísticas del Inai y los 32 institutos de transparencia estatales relativas a los casos en los que no se analizó el fondo de las quejas.

Otro de los principales retos en materia de uso de solicitudes de acceso a información pública se da en la etapa de cumplimiento de las resoluciones que derivaron de una queja. Desde ARTICLE 19 hemos identificado una serie de retos en cuanto al seguimiento de las resoluciones de los plenos de los institutos de transparencia, que hemos enlistado en los últimos dos informes anuales. El mecanismo identificado consiste en que, aun cuando se ha obtenido una resolución favorable que ordena modificar o revocar la respuesta del sujeto obligado, la información no se entrega y este incumplimiento es validado por la propia institución de transparencia a través de diversas unidades administrativas encargadas de supervisar el cumplimiento de las resoluciones.

Organizaciones de la sociedad civil, periodistas e investigadores han tenido que recurrir a una serie de estrategias para litigar el acceso a información que debe existir. Además de declarar la inexistencia o la notoria incompetencia después de realizar “búsquedas exhaustivas”, también se declara la confidencialidad o reserva de la información. Así, las organizaciones tienen que litigar ante el Poder Judicial las resoluciones del pleno del organismo garante, la respuesta del sujeto obligado o el acuerdo de cumplimiento en seguimiento a la resolución, entre otras.

Pero el hecho de que el acceso dependa de un juicio de amparo ya restringe el acceso de los solicitantes, al ser un proceso sumamente técnico e inasequible

95 “Evaluación Nacional de Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información”, ENOGDAI, <https://enogdai.org>

para la mayoría de las personas. Respecto a este tema, Efraín Tzuc comparte lo siguiente: “Una de las apuestas es el desgaste. Le apuestan al desgaste. Esto está pasando mucho con el tema de las declaratorias de inexistencia. Encontrar evidencia que contradiga la inexistencia es bien complicado”.⁹⁶

Así, pareciera que la carga de la prueba para fundar y motivar la inexistencia de la información se revierte hacia la persona solicitante.

En el informe *Distorsión: el discurso contra la realidad*, de 2020, ARTICLE 19 dio cuenta de una serie de casos en los que diversas organizaciones solicitamos, vía transparencia, el sustento documental de afirmaciones del presidente en su mañanera y que derivaron en una declaratoria de notoria incompetencia y, después, en una resolución favorable del Inai, pero que en la etapa de cumplimiento, la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades del propio instituto terminó por validar como respondida, a pesar de que los solicitantes aún no habían recibido la información.

Ésta abarca el sustento al dicho presidencial de que eran falsas “el 90% de las llamadas al 911 de mujeres por violencia de género”,⁹⁷ a la campaña “Cuenta hasta 10”⁹⁸ y a declaraciones sobre las víctimas en enfrentamientos con fuerzas militares y/o de seguridad.⁹⁹ Lo cierto es que un año después no se tiene la información, a pesar de haber contado con resoluciones sobre recursos de revisión que ordenaban la entrega de la información. Situaciones similares se han mantenido a lo largo de 2021, como ha sido notable en los casos, abordados antes, del Coneval y de la inundación de Tula. También destaca, como se verá a continuación, que siga sin haber datos certeros en materia de desapariciones.

Se trata de información esencial para la operación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y rela-

cionada con instrumentos que a todas luces son de interés público: el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO),¹⁰⁰ el Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Fosas Comunes y el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas. El primero depende de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB) y los otros dos de las fiscalías, de acuerdo con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.¹⁰¹

Es fundamental hablar del acceso a la información relativa a la desaparición de personas debido a que se trata de uno de los delitos de lesa humanidad cuyo impacto es permanente, continuado y sigue afectando a la sociedad mexicana. De igual manera, debido a que el discurso público de autoridades de alto nivel repercute con mayor profundidad en que estos hechos, perpetrados por comisión, aquiescencia u omisión del Estado, sigan ocurriendo.

El activista y defensor de los derechos humanos Jorge Verástegui ha realizado una serie de solicitudes de acceso a información para conocer la versión pública del RNPNDNO. Ha interpuesto una queja ante la falta de respuesta de la CNB pero, a la fecha, no cuenta con la información. “El atorón está en la Dirección General de Cumplimiento y Responsabilidades [DGCR, del Inai], mientras el pleno hace un análisis progresivo. Si no los estás monitoreando, el sujeto obligado [la CNB] prácticamente puede responder lo mismo que ya respondió y lo dan por cumplido. En la DGCR des hacen lo que se avanzó en la resolución. Ahí está el atorón”.¹⁰²

Efraín Tzuc también ha solicitado, vía transparencia, estos registros en varias ocasiones. Tampoco ha obtenido una respuesta favorable: “Lo más impresionan-

96 ARTICLE 19, entrevista a Efraín Tzuc, *op. cit.*

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

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

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

100 A pesar de que existe una versión pública que permite ver registros individualizados, es imposible contar con datos abiertos. Véase “Versión pública RNPNDNO”, Gobierno de México, <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

101 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_en_Materia_de_Desaparicion_Forzada_de_Personas-Particulares-Sistema_Nacional_de_Busqueda.pdf

102 ARTICLE 19, entrevista a Jorge Verástegui, 25 de noviembre de 2021.

te es que para todo lo que solicito a la CNB, tengo que meter queja ante el Inai. El 95% de las solicitudes han tenido que derivar en recurso de revisión”.¹⁰³ Es necesario que los institutos de transparencia se consoliden como organismos efectivos que garanticen un derecho humano y no como entes meramente administrativos. Ello implica el seguimiento puntual de los casos hasta que se cumpla con lo que corresponde. Verástegui comparte: “[...] ya son, fácil, casi cinco recursos¹⁰⁴ y la CNB sigue respondiendo en el mismo sentido, sigue en la misma línea. Y el instituto [Inai] no hace nada. Tienen la facultad de iniciar un proceso de sanción porque es el incumplimiento en varios recursos”.¹⁰⁵

Por su parte, el comisionado Adrián Alcalá confirma que efectivamente ha habido un significativo incremento en las denuncias que realiza la DGCR a distintos órganos internos de control de las instituciones que no están cumpliendo con las resoluciones del pleno del Inai:

Tan sólo de mayo a noviembre [de 2021] se han presentado 602 denuncias [administrativas por incumplimiento a resoluciones del pleno del Inai, por parte de su DGCR] ante órganos internos de control de instituciones federales. De estas denuncias, 116 (20%) corresponden a sindicatos [que también son sujetos obligados por la ley de transparencia], 84 denuncias han sido radicadas. La Cofepris [Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios] es el sujeto obligado que más índice de incumplimiento tiene a las resoluciones del Inai. Vale la pena ir a preguntarle a SFP [Secretaría de la Función Pública] cuál es el estatus que guardan las denuncias que ha presentado el Inai.¹⁰⁶

Ahora bien, el Inai cuenta con mecanismos de sanción y de aplicación de medidas de apremio para sujetos obligados, de acuerdo con la propia LGTAIP. De este modo, en tanto organismo garante, podría dar seguimiento directo al cumplimiento de las resoluciones y a las propias sanciones y no sólo interponer denuncias ante los órganos internos de control. La opacidad en la apertura de datos encuentra su fondo

en una administración pública que coloca la aprobación y la apariencia como valores que se priorizan por encima de la efectiva transparencia y rendición de cuentas que permitirían fortalecer los procesos de búsqueda de personas desaparecidas. Se trata de una administración pública que se niega a ofrecer datos abiertos para no verse sometida a ningún tipo de crítica y escrutinio públicos. Y, también, para que no se visibilicen fallas sostenidas de esta administración y las previas. De lo contrario, se evidenciarían las limitantes para consolidar el cambio prometido en un tema tan urgente y apremiante.

El ciclo de desinformación-clausura-estigmatización

La conferencia matutina tendría el potencial de convertirse en un efectivo espacio de transparencia y rendición de cuentas, si la información que se difunde en ella fuese accesible, confiable, verificable, veraz y oportuna. Así, este ejercicio debe estar vinculado con el propio Sistema Nacional de Transparencia y garantizar que existe el sustento documental para verificar la información y, de este modo, robustecer la confianza y la rendición de cuentas en la gestión pública.

Como hemos mencionado en informes anteriores, la Corte IDH ha establecido, en el análisis de varios casos, que las autoridades públicas de alto nivel deben contar con el mínimo sustento documental que respalde sus afirmaciones, dados los efectos que aquellos pueden tener en la esfera pública.¹⁰⁷ Es fundamental que el modelo de comunicación social tome en cuenta esto y adopte las acciones necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la información de la sociedad mexicana y detener la difusión de desinformación oficial.

Así, tal como hemos visto, se ha construido un mecanismo de control de la (des)información. No importa si no existe sustento documental de lo que ha dicho el presidente en sus mañaneras, el mensaje ya se envió. También, ya se difundió masivamente —ya sea a través de medios de comunicación o a través de plataformas y redes sociales— y permaneció en el espacio de discusión pública. Y cuando se busca contras-

103 ARTICLE 19, entrevista a Efraín Tzuc, *op. cit.*

104 Algunos de estos recursos cuentan con los folios RRA 09837/20 y RRA 10636/21.

105 ARTICLE 19, entrevista a Jorge Verástegui, *op. cit.*

106 ARTICLE 19, entrevista a Adrián Alcalá, *op. cit.*

107 *Kimel vs. Argentina, op. cit.; Caso Apitz Barbera y otros, op. cit.*

tar o verificar la información difundida en las conferencias de prensa, no existe el sustento respectivo. Se cierra la posibilidad de cotejar los dichos del presidente.

Cuando estos mecanismos de control no funcionan y efectivamente se logra obtener información oficial —a partir de una investigación o una solicitud de acceso— que contradice lo que ha expresado el presidente, se activa el último de los recursos: la estigmatización y deslegitimación del mensajero, como sucedió en el caso de la inundación de Tula.

Este contexto nos lleva a plantear la necesidad de fortalecer herramientas educativas que contribuyan al combate de la desinformación, que van desde iniciativas de alfabetización mediática e informativa, hasta medidas como la formación de periodistas de investigación y audiencias críticas.

Sin embargo, las principales acciones para combatir la desinformación dependen, sobre todo, de los actores que la promueven y difunden. Los talleres y procesos formativos tienen limitantes y son insuficientes si no va acompañados de otras acciones que busquen cambios en la estructura que promueve la desinformación masiva. Es importante reconocer que en la actualidad, los *gatekeepers* más importantes son las figuras públicas que difunden la desinformación y los intermediarios que recentralizaron internet (redes sociales y motores de búsqueda, principalmente).¹⁰⁸ Es necesario generar acciones directas que busquen transformar prácticas que limitan la libertad de expresión y posibilitan el flujo masivo de desinformación.

Es necesario combatir la polarización —promovida por la desinformación y la estigmatización—, pero también lo es evitar el mecanismo de la concentración y la maquinaria de divulgación y promoción de la desinformación. El control de la discusión pública a través de estos instrumentos impacta en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información y tiene efectos graves en la construcción del espacio cívico y la circulación de ideas necesarias para el fortalecimiento de la vida democrática.

¹⁰⁸ Álvarez Ugarte, *op. cit.*



TULA DE ALLENDE, HIDALGO, 09 SEPTIEMBRE 2021. Habitantes limpian el interior de su casa, en la zona centro de Tula, Hidalgo, tras la disminución del nivel del agua.

Foto: Galo Cañas/cuartoscuro.com



LAS BRECHAS DE INFORMACIÓN

Tres años han pasado desde la ceremonia de investidura presidencial en el Zócalo capitalino, en la que Andrés Manuel López Obrador “puso al mundo indio en el centro de la atención pública”.¹ Al día de hoy, este acto se ha transformado en el punto de partida para analizar las contradicciones entre el discurso y las acciones de la actual administración, que ha colocado a los pueblos indígenas como objeto de programas sociales y no como sujetos de derechos.

Al respecto, Yásnaya Aguilar Gil² apunta que estas contradicciones se manifiestan, por un lado, cuando bajo un discurso paternalista, el presidente amplía la cobertura de programas sociales a la población indígena y rural y, por el otro, pone en marcha todo el aparato gubernamental para implementar megaproyectos que tendrán graves consecuencias sobre la vida y el territorio de esa misma población, contraviniendo sus derechos de autonomía y libre determinación.³

Aunado a lo anterior, Francisco López Bárcenas⁴ señala que en el actual gobierno persiste el panorama de múltiples violencias contra poblaciones indígenas enteras, así como asesinatos y desapariciones de defensoras y defensores de la tierra, el medio ambiente y el territorio, ocurridos desde sexenios pasados.⁵

Los actos y discursos estigmatizantes han sido utilizados en este sexenio con mayor énfasis para invisibilizar a las personas defensoras de la tierra y el territorio de las comunidades y su lucha en contra de la imposición de megaproyectos impulsados por la actual administración, como es el caso del Tren Maya.

De acuerdo con Global Witness, en 2019, México se situó entre los 10 países con mayor criminalización contra personas defensoras del medio ambiente, con Oaxaca, Puebla, Chihuahua y Michoacán como los estados con más casos, y poniendo énfasis en que ésta se dirige claramente contra la defensa del territorio y la protección de los recursos naturales que los indígenas llevan a cabo.⁶

1 Hernández Navarro, Luis, “Neoindigenismo y 4T”, en Francisco López Bárcenas, coord., *Indigenismo, violencia y despojo. Entre la lucha por la autonomía indígena y el acoso neoliberal*, Oaxaca, Centro Intradisciplinar para la Investigación de la Recreación / Pez en el Árbol, 2021, p. 11.

2 Aguilar Gil, Yásnaya Elena, “La autonomía de los pueblos indígenas y el gobierno de AMLO”, *Nacla*, 5 de junio de 2021, <https://nacla.org/mexico-autonomia-indigena-amlo> (consulta del 29 de noviembre de 2021).

3 *Idem*.

4 López Bárcenas, Francisco, “El gobierno de la 4T y los pueblos indígenas”, en Francisco López Bárcenas, coord., *Indigenismo, violencia y despojo. Entre la lucha por la autonomía indígena y el acoso neoliberal*, Oaxaca, Centro Intradisciplinar para la Investigación de la Recreación / Pez en el Árbol, 2021, p. 55.

5 De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en 2021, se han registrado al menos 28 asesinatos de activistas ambientales y líderes indígenas, en una escalada de violencia que ha generado alarma por el aumento de estos homicidios.

6 “¿Enemigos del Estado?”, Global Witness, 30 de julio 2019, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>

Por su parte, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) reporta que, desde 2012 y hasta 2019, se han registrado 83 asesinatos y 449 ataques contra personas defensoras del ambiente.⁷ Mientras que en 2020, registró 18 homicidios y 90 agresiones perpetradas en 65 episodios distintos.⁸ En el mismo sentido, el Comité Cerezo reportó que en 2021 fueron asesinadas 14 personas defensoras de los derechos territoriales y cuatro defensoras del medio ambiente.⁹ Además, desde octubre del 2021, se encuentra desaparecida la ambientalista oaxaqueña Irma Galindo.¹⁰

La situación descrita contrasta de manera preocupante con los compromisos asumidos por el Estado mexicano al ratificar, en enero de 2021,¹¹ el Acuerdo de Escazú, que establece estándares mínimos en el cumplimiento de las obligaciones estatales para la protección de personas defensoras de los derechos humanos medioambientales y la garantía de acceso a la información y la justicia ambiental.¹²

Ante este panorama de violencia y desigualdad estructural e histórica, este capítulo se propone visibilizar y analizar la situación del acceso al derecho a la

información en distintas coyunturas ocurridas durante 2021, resaltando la manera en que los pueblos indígenas siguen transformando sus estrategias de lucha, acuerpados en sus propias y muy variadas estructuras político-religiosas desde las cuales trazan su horizonte,¹³ sobre todo, ante la clara ausencia del Estado para atender sus necesidades más básicas.

Por medio de entrevistas realizadas a personas indígenas, organizaciones de base y defensoras de derechos humanos de los estados de Chiapas y Yucatán, así como a través de solicitudes de acceso a la información y revisión documental, en la primera parte de este capítulo se abordan tres apartados. El primero analiza la información que tuvieron las comunidades originarias durante el proceso de vacunación contra el COVID-19, sus percepciones sobre ésta y las formas que encontraron para obtener información que les permitiera acceder a la vacuna.

En el segundo apartado se examina la situación del derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas, a partir del proceso de autoconsulta de tres comunidades de Yucatán que luchan por su autonomía y la libre determinación del pueblo maya, ante los megaproyectos y las granjas porcícolas en esta entidad.

En el tercero se relata el caso de la etnia zoque del estado de Chiapas y de sus esfuerzos para generar información que le permita conocer el impacto del huracán Eta en sus comunidades y enfrentar la situación de abandono estatal y desplazamiento en el que se encuentran en la actualidad.

La segunda parte de este capítulo cierra con una revisión de la desigualdad persistente en el país en relación con la brecha digital que mantiene a 5 de cada 10 personas ubicadas en el área rural no son usuarias de internet. A pesar de que para este gobierno es una prioridad garantizar la universalidad de internet, las acciones impulsadas hasta la fecha enfrentan el riesgo de repetir los errores de administraciones pasadas.

A través de entrevistas con organizaciones locales y especialistas, se pone de relieve la ausencia de una política de inclusión digital y la falta de coordinación interinstitucional en la implementación de los pro-

- 7 Gómez Durán, Thelma, "México: 83 defensores del ambiente y el territorio asesinados entre 2012 y 2019", en Mongabay, 18 de marzo de 2020, <https://es.mongabay.com/2020/03/mexico-defensores-de-ambiente-y-territorio-asesinados/>
- 8 Leyva Hernández, Alejandra, *et al.*, *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México, 2020*, CDMX, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2021, https://cemda.org.mx/miranos/wp-content/uploads/2021/04/informe_cemda_2021_vfinal.pdf
- 9 Comité Cerezo México, *Informe: 25 personas defensoras de derechos humanos ejecutadas extrajudicialmente en el 2021*, CDMX, Comité Cerezo México, 2022, <https://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/ejecucionesamlo2021-convertido.pdf>
- 10 Abreu, Zaría, "Un mes sin Irma Galindo Barrios", *Pie de Página*, 29 de noviembre de 2021, <https://piedepagina.mx/un-mes-sin-irma-galindo-barrios/>
- 11 Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, "México hace historia al cumplir los requerimientos para la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú", SRE, 22 de enero de 2021, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-hace-historia-al-cumplir-los-requerimientos-para-la-entrada-en-vigor-del-acuerdo-de-escazu?idiom=es>
- 12 Naciones Unidas, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2018.

13 López Bárcenas, *op. cit.*, p. 57.

SAN JUAN CHAMULA, CHIAPAS, 08 NOVIEMBRE 2020. Familiares y habitantes de la comunidad de Mukem velaron y enterraron a las cuatro personas que permanecía en calidad de desaparecidas, después de ser encontrados los cuerpos por una brigada de búsqueda organizada por la comunidad ya que autoridades estatales y federales no han brindado apoyo. De las dos familias que fueron arrastradas por el agua la madrugada del viernes, solo una mujer sobrevivió, sus cuatro hijos y esposo murieron junto con la familia de su cuñado, nueve personas murieron a causa de la tormenta Eta en esta comunidad.

Foto: Isabel Mateos/cuartoscuro.com



gramas de conectividad. Por otra parte, se señala la necesidad de promover acciones que fortalezcan los proyectos comunitarios locales que decidan disminuir la brecha digital con una perspectiva de derechos colectivos, en la que las personas se involucren en el proceso de crear internet.

2.1. La desigualdad informativa

El segundo año de la pandemia se inició con la aplicación de las vacunas contra el COVID-19 a nivel mundial. Sin embargo, las debilidades estructurales de los sistemas de salud para hacer frente a la crisis sanitaria, la falta de información, así como la carencia de medidas preventivas se han traducido en un avance lento y desigual de los procesos de vacunación.¹⁴

En el caso de los pueblos indígenas, el limitado acceso a información, así como a los servicios de salud han sido una constante durante la crisis sanitaria, dejándolos nuevamente en una situación de vulnerabilidad y deterioro acelerado de sus condiciones de vida, de agravamiento de la inseguridad alimentaria, de profundización de la pobreza y desigualdad social.¹⁵

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en esta región, las medidas de los Estados para proteger a la población indígena frente a la pandemia han sido insuficientes y, a pesar de ser uno de los grupos más vulnerables al COVID-19, no es una prioridad en la mayoría de los países.¹⁶

Aunado a lo anterior, prevalece la falta de datos desagregados sobre el impacto de la enfermedad entre la

población originaria, ya que casi ningún país los incluye en sus reportes oficiales y, los que lo hacen, siguen considerando, de manera incorrecta, una sola categoría para toda la diversidad indígena.¹⁷ En el caso de México, la Secretaría de Salud federal comenzó a generar el reporte *COVID-19 México: Panorama en población que se reconoce como indígena*¹⁸ y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) creó un micrositio denominado Mapeo de Casos COVID-19 en Regiones Indígenas.¹⁹ Sin embargo, estas acciones se iniciaron de manera tardía y el seguimiento de los avances de la vacunación entre comunidades indígenas es inexistente.

Un aspecto importante que limita el acceso igualitario a las vacunas en la población originaria son los rumores y la desinformación, aunados a la falta de confianza en las autoridades y, tal vez, en la ciencia. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), “hay brechas de información y quizá campañas mal diseñadas que históricamente se han dirigido a estas comunidades”.²⁰

14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Panamericana de la Salud, *Informe COVID-19 Cepal-OPS. La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*, OPS y Naciones Unidas, 2021, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47301/1/S2100594_es.pdf

15 Plataforma Indígena Regional frente a COVID-19, *Cuarto informe regional. Pueblos indígenas y vacunación contra COVID-19*, La Paz, FILAC / FIAY, 2021, <https://indigenascovid19.red/wp-content/uploads/2021/06/informe-acceso-a-vacunas.pdf>

16 Rueda, Aleida, “La estrategia olvidada: ¿qué pasa con la vacunación a los pueblos indígenas?”, *Salud con Lupa*, 6 de abril de 2021, <https://saludconlupa.com/noticias/la-estrategia-olvidada-qu-pasa-con-la-vacunacin-a-los-pueblos-indigenas/>

17 Cherofsky, Jess, y Bia'ni Madsa2 Juárez López, “COVID-19 en pueblos indígenas, a un año de la pandemia: datos, nuevas variantes y vacunas”, *Cultural Survival*, 29 de marzo de 2021, <https://www.culturalsurvival.org/news/covid-19-en-pueblos-indigenas-un-ano-de-la-pandemia-datos-nuevas-variantes-y-vacunas>

18 Gobierno de México, Secretaría de Salud, “COVID-19 México: Panorama en población que se reconoce como indígena”, Secretaría de Salud, 10 de noviembre de 2021, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681676/panorama-covid19-poblacion-indigena-10-noviembre-2021.pdf>

19 “Mapeo de casos positivos COVID-19 en regiones indígenas”, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas – WWF México, <https://www.inpi.gob.mx/covid19/>

20 Hegarthy, Stephanie, “Coronavirus en México: los pueblos que se niegan a vacunarse contra la COVID-19”, *BBC*, 21 de julio de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57913890>

Tabla 2.1 Mensajes informativos sobre la vacunación contra COVID-19 dirigidos a comunidades hablantes de lenguas originarias en Chiapas y Yucatán durante 2021

Mensaje	Dependencia	Entidad y radio que difundió	Lenguas en que se difundió	Materiales producidos y/o difundidos
Primera y segunda fase de la campaña "Cuidar Tú Salud es lo Más Importante"	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Chiapas XECOPA	Español, tsotsil zoque/ Traducciones zoque, tsotsil	-11 cápsulas en español -10 cápsulas en tsotsil -10 cápsulas en zoque
		Chiapas XEVFS	Español, tseltal, tsotsil, tojolab'al, popti' y mam	-11 cápsulas en español -11 cápsulas en tseltal -11 cápsulas en tsotsil -11 cápsulas en tojol-ab'al -11 cápsulas en popti' -11 cápsulas en mam
		Yucatán XEPET/XHPET	Español, maya	-11 cápsulas en español y en maya -8 spots en español -8 spots en maya
Tercera fase de la campaña "Cuidar Tú Salud es lo Más Importante"	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Chiapas XECOPA	Español, tsotsil zoque	-8 cápsulas en español -10 en cápsulas tsotsil -10 cápsulas en zoque
		Chiapas XEVFS	Español y lenguas bajo cobertura	-8 spots en español -8 spots en tzeltal -8 spots en tsotsil -8 spots en tojol-ab'al -8 spots en popti' -8 spots en mam
Campaña sobre vacuna	Universidad Nacional Autónoma de México	Chiapas XECOPA	Español	-21 banners -7 cápsulas (28 cápsulas)
		Chiapas XEVFS	Español	-21 banners -7 cápsulas (28 cápsulas)
		Yucatán XEPET/XHPET	Español	-21 banners -7 cápsulas (28 cápsulas)
Vacuna COVID-19	XECOPA	Chiapas XECOPA	Español, zoque, tsotsil	-8 cápsulas en español, zoque y tsotsil
	Ayuntamiento de las Margaritas	Chiapas XEVFS	Español	-1 spot
	Dra. Georgina Farfán	Yucatán XEPET/XHPET	Español	-5 cápsulas
	Secretaría de Salud	Yucatán XEPET/XHPET	Español	-4 spots

En México, a pesar de que se realizaron algunas campañas para informar sobre la vacunación en ciertas lenguas originarias y hubo más esfuerzos para acercar el tema a la población —a diferencia de los inicios de la pandemia—, la investigación realizada por ARTICLE 19 en Chiapas y Yucatán reveló que la información elaborada para las comunidades indígenas no fue suficiente para lograr que todas las personas fueran inmunizadas ni, principalmente, para disipar el escepticismo respecto de la vacuna, lo que terminó por causar que muchas personas indígenas desistieran de ella.

Chiapas es un ejemplo del enorme reto que supone llevar la vacuna a regiones aisladas, no sólo por las condiciones geográficas propias del estado, sino por la escasa información gubernamental sobre la vacuna, lo que hace que en muchas comunidades indígenas no sólo prefieran confiar en fuentes dudosas que alimentan el escepticismo en torno al biológico, sino que, incluso, a casi dos años del inicio de la pandemia, en algunas de ellas se sigan haciendo las mismas preguntas sobre el COVID-19, como el origen del virus y las consecuencias de los contagios, así como acerca del proceso de creación de las vacunas y su fiabilidad.²¹

Para el mes de junio del 2021, esta entidad presentaba, junto con Puebla, Guerrero y Veracruz, un mayor rezago en la vacunación, que apenas registraba un avance de 15% de su población mayor de 18 años con al menos una dosis,²² mientras que para octubre del mismo año se había alcanzado 52% de personas adultas vacunadas con una dosis.²³

21 Mariscal, Ángeles, “Enfrentar una pandemia sin información: la experiencia tzeltal del buen vivir”, COVID y Desigualdad, <https://periodistasdeapie.org.mx/covid-y-desigualdad/stories/superar-una-pandemia-sin-informacion/>

22 Ojendi, Alejandra, “Éstos son los estados con mayor rezago (y avance) en vacunación contra COVID”, *El Financiero*, 24 de junio de 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2021/06/24/estos-son-los-estados-con-mayor-rezago-y-avance-en-vacunacion-contra-covid/>; Pipere, Oliver, “En México, muchos indígenas rechazan las vacunas contra el coronavirus”, *DW*, 23 de julio de 2021 <https://www.dw.com/es/en-m%C3%A9xico-muchos-ind%C3%ADgenas-rechazan-las-vacunas-contra-el-coronavirus/a-58619610>

23 Vitela, Natalia, “Empujan vacunación contra COVID; se atorán 5 estados”, *Reforma*, 26 de octubre de 2021, <https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/empujan-vacunacion-contra-covid-se-atoran-5-estados/ar2284829>

ARTICLE 19 entrevistó a Ana, una mujer indígena tsotsil del municipio de Zinacantán, Chiapas, quien relató que, tanto a inicios de la pandemia como en la etapa de vacunación, no hubo información del gobierno ni de ninguna autoridad. Aunque existía cierta información en redes sociales, ésta era confusa. También menciona que “la mayoría de la información fue en español. Alguna información se escuchaba en tsotsil por la radio o hablado en la comunidad”.²⁴

Ana considera que la falta de información o de espacios para acceder a ésta y resolver dudas generó que, a la fecha, muchas personas no se hayan vacunado. En relación con esto, refiere: “solamente veía en el centro que la gente empezó a decirse que ya estaban vacunando. Así se enteraron. Ahí, yo siento que al gobierno sí le hizo falta dar información clara, porque estoy segura que sí hubo gente que tenía dudas y querían ser vacunados, pero no sabían dónde preguntar o recibir información”.²⁵

Además, refiere que durante la primera etapa de vacunación no había claridad sobre dónde eran los centros de vacunación. “Ibas al IMSS y solamente decían: ‘Aquí no es’. Ya la segunda dosis fue un poco más fácil porque ya tenía la cartilla, pero la primera dosis fue muy confusa. Y, bueno, la segunda dosis, no. [El centro de vacunación] respetó la fecha que tenía mi cartilla”, señaló.

Al igual que Ana, también de Chiapas, Gabriel, médico de la organización de la sociedad civil Alianza Pediátrica Global (GPA, por sus siglas en inglés),²⁶ coincide en que la información sobre la vacuna contra el COVID-19 de las autoridades fue deficiente y se encontraba únicamente en español, además de que mucha de la que circuló estaba basada en rumores que se transmitían principalmente a través de Facebook y Whatsapp.²⁷

24 ARTICLE 19, entrevista a Ana, tsotsil de Zinacantán, Chiapas, 24 de noviembre de 2021.

25 *Idem*.

26 “Quiénes somos”, Global Pediatric Alliance, <https://www.globalpediatricalliance.org/quienes-somos>

27 ARTICLE 19, entrevista a Gabriel, médico de Alianza Pediátrica Global, 26 de noviembre de 2021.



SAN JUAN CHAMULA, CHIAPAS, 08 NOVIEMBRE 2020. Familiares y habitantes de la comunidad de Mukem velaron y enterraron a las cuatro personas que permanecía en calidad de desaparecidas, después de ser encontrados los cuerpos por una brigada de búsqueda organizada por la comunidad ya que autoridades estatales y federales no han brindado apoyo. De las dos familias que fueron arrastradas por el agua la madrugada del viernes, solo una mujer sobrevivió, sus cuatro hijos y esposo murieron junto con la familia de su cuñado, nueve personas murieron a causa de la tormenta Eta en esta comunidad.

Foto: Isabel Mateos/cuartoscuro.com

En relación con las campañas informativas, apunta que la Secretaría de Salud desplegó una campaña, la cual tuvo pocos resultados, “pero [...] llegó el IMSS y ellos sí hicieron una campaña de casa por casa, que tuvo mayor efectividad”.

El panorama del proceso de vacunación para las comunidades mayas de Yucatán no fue muy distinto. Durante 2021, esta entidad presentaba los más altos índices de fallecimientos por COVID-19 en comunidades indígenas, registrándose en enero de ese año 2529 contagios confirmados y 360 muertes²⁸ y, en el mes de noviembre, 4591 contagios y 739 fallecimientos.²⁹

En entrevista, Bartolomé Canché, periodista de *BCP Noticias Seyé*,³⁰ señaló que la información sobre la vacuna no fue suficiente, “porque de entrada hubo información en carteles que se pegaron en edificios públicos [que] se perdieron con la lluvia y el resto de la población no sabía dónde estaban”.

Canché refiere que si bien dichos carteles se encontraban en maya y español, la mayor parte de las personas “no saben leer en maya y cada quien lo interpreta a su manera; hay modismos que no se comprenden”. También reconoce que los *spots* transmitidos por la radio fueron el medio para que la población se informara sobre las fechas de vacunación y el registro en línea.

Además, señala que, ante la falta de información gubernamental, se dio un proceso de organización comunitaria que sirvió para resolver dudas sobre la vacuna y la ubicación de los módulos de aplicación. Al respecto, menciona: “la información se difundió días antes por Facebook y en las comunidades pusieron un aviso en cartulina; mayormente, se corría la voz. En Seyé, hay una voluntaria del IMSS que mandaba mensajes a la gente e iba avisando”.

Alberto Velázquez, integrante de la organización Indignación, A. C., y traductor intérprete en lengua maya,³¹ comparte la misma opinión que Canché sobre la ausencia de información sustancial acerca de la vacuna y el uso de los carteles como medio de difusión en las comunidades mayas, lo cual, desde su perspectiva, habla de una política de información con lógica urbana.

Para Velázquez, si bien el gobierno proporcionó datos sobre número de contagios, fechas de vacunación por grupos de edad y ubicación de módulos, faltaron explicaciones sobre la importancia de la vacuna y sus efectos positivos y negativos, sobre todo, en lengua maya. Para él, esta ausencia de información “sí influyó en que mucha gente no se vacunara; digamos, no hubo un trabajo de desmitificar precisamente lo que la gente lee en redes sociales o el discurso de [las] iglesias”.

Sobre las formas de difusión y el acceso a la información acerca de la vacunación entre algunas comunidades mayas señala que, en su mayor parte, se usaron los grupos locales de venta creados en Facebook para dar a conocer fotos con fechas y lugares de vacunación. Además, resalta el trabajo de las promotoras de salud: “son las que pasaban a avisar, son las que trabajan con el IMSS, son enlaces, sobre todo, en comisarías chicas, donde no hay ningún centro de salud”.

De acuerdo con los testimonios recabados, y como se mencionó anteriormente, uno de los efectos más graves para los pueblos indígenas durante el proceso de vacunación fue que la ausencia de información permitió la perpetuación de mitos y temores sobre la vacuna, así como la falta de confianza en las autoridades, por lo cual muchas personas indígenas se negaron a recibirla.

Al respecto, Ana comenta que en su comunidad se mantenía la creencia de que tanto el COVID-19 como las vacunas “eran mentiras del gobierno”. Por su parte, Gabriel menciona que en algunas comunidades de la zona tseltal y tsotsil continúa el desconocimiento sobre la enfermedad y se considera que el virus no existe, que es “un invento del gobierno o que solamente [afecta] a la población mestiza y de la ciudad”.

28 Chim, Pedro Pablo, “Yucatán, estado con más fallecimientos por COVID-19 en población indígena, *La Jornada*, 1 de marzo de 2021, <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/83013/yucatan-estado-con-mas-fallecimientos-por-covid-19-en-poblacion-indigena>

29 Gobierno de México, Secretaría de Salud, *op. cit.*, p. 11.

30 ARTICLE 19, entrevista a Bartolomé Canché, de *BCP Noticias Seyé*, 19 de noviembre de 2021.

31 ARTICLE 19, entrevista a Alberto Velázquez, de Indignación, A. C., 23 de noviembre de 2021.

En Yucatán, los mitos y falsas creencias sobre la vacuna también prevalecen en algunas comunidades mayas. Bartolomé Canché menciona que hubo personas que no se pusieron la vacuna porque no creen en ella, sobre todo, “gente de la comunidad decía que no es necesario, debido al desconocimiento de la dimensión de la enfermedad”.

Alberto Velázquez compartió que en algunas poblaciones mayas existía la creencia de que la vacuna contenía la enfermedad y se pensaba que la gente “se está enfermando porque se está vacunando”. Otras ideas se vinculan a las creencias religiosas, como la suposición de que la vacuna “es el demonio”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha hecho hincapié en la obligación del Estado de realizar acciones que contrarresten la desconfianza de la sociedad y la desinformación sobre las vacunas contra el COVID-19. Asimismo, en que la información difundida debe ser de calidad, objetiva, oportuna y culturalmente apropiada, además de contemplar datos sobre seguridad y efectividad de las vacunas con base en la mejor evidencia científica disponible.³²

Desafortunadamente, esto no ha pasado en el caso de las comunidades indígenas de Chiapas y Yucatán, lo cual evidencia que estos grupos siguen siendo especialmente vulnerables ante la pandemia en nuestro país, puesto que su acceso a la información pertinente ha sido limitado, obstaculizando de manera importante el proceso de vacunación, lo cual pone en riesgo no sólo a las personas de dichos grupos, sino la existencia misma de comunidades enteras, como es el caso de las que padecen más altos índices de decesos por COVID-19.³³

Por tanto, es importante que el Estado mexicano haga mayores esfuerzos para proteger a los pueblos y comunidades indígenas del país y para crear mejores

estrategias de inmunización desde una perspectiva intercultural, lo que implica no sólo abastecer de vacunas a las personas indígenas, sino mejorar sus condiciones de vida en todos los sentidos, para que puedan hacer frente a esta pandemia.

La lucha del pueblo maya y el derecho a la consulta

El 20 de abril del 2021, la Cámara de Diputados aprobó por 466 votos la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas,³⁴ lo cual implica que todos esos pueblos y comunidades serán consultados de manera libre, previa e informada “cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles a afectarles”. Supone, también, el reconocimiento a la autonomía, al derecho a la libre determinación y a los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho.

Si bien para el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), la aprobación de esta ley será recordada por los pueblos indígenas y afromexicanos y por todo el pueblo de México,³⁵ para muchos otros, dicha aprobación pasa a ser un mero elogio del instituto o una estrategia política. En realidad, se trató de un proceso realizado en medio de la pandemia y sin una estrategia de difusión clara, ni el involucramiento directo de los pueblos convocados, a lo que se sumó la falta de información culturalmente adecuada y en todas las lenguas indígenas, con mínima representatividad de los pueblos afromexicanos.

32 “Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos”, CIDH, resolución 1/2021, 6 de abril de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf> (consulta del 1 de diciembre de 2021).

33 Camacho Servín, Fernando, “Para indígenas, acceso limitado a vacunas pone en riesgo a comunidades”, *La Jornada*, 6 de junio de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/10/sociedad/para-indigenas-acceso-limitado-a-vacunas-pone-en-riesgo-a-comunidades/>

34 “La Cámara de Diputados aprobó, en lo general, la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas”, Cámara de Diputados, boletín 6338, 20 de abril del 2021, <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/la-camara-de-diputados-aprobo-en-lo-general-la-ley-general-de-consulta-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas-y-afromexicanas#gsc.tab=0> (consulta del 2 de diciembre del 2021).

35 Gobierno de México, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, “Reconoce el INPI a la Cámara de Diputados por la aprobación de La Ley Gral. de Consulta de Pueblos Indígenas y Afromexicanas”, INPI, 20 de abril del 2021, <https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/reconoce-el-inpi-a-la-camara-de-diputados-por-la-aprobacion-de-la-ley-gral-de-consulta-de-pueblos-y-comunidades-indigenas-y-afromexicanas?idiom=es> (consulta del 30 de noviembre del 2021).

Mientras el gobierno federal organizaba asambleas, foros y encuentros para discutir lo que para muchas personas fue una iniciativa ya acordada entre las instancias oficiales, el 25 de julio de 2021, las comunidades mayas de Kinchil, San Fernando (Maxcanú) y Celestún, en el estado de Yucatán, realizaron asambleas de autoconsulta como una herramienta de resistencia contra la imposición de granjas porcícolas en su territorio y en su estado por la empresa Grupo Porcícola Mexicano, S.A. de C.V. (Kekén). Lo anterior es una respuesta comunitariamente de las consultas previas e informadas que las autoridades federales y estatales debieron haber realizado en su momento.

Es importante recordar que, como lo explica la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “la autoconsulta indígena es un mecanismo para ejercer el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, en el cual un pueblo o una comunidad decide, con base en sus usos y costumbres, y sistemas normativos, realizar un diálogo interno sobre una medida susceptible de afectarles”.³⁶

Por su parte, las autoridades deben garantizar el pleno respeto de los derechos de todas las personas y, en particular, el derecho a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas. Además son ellas las principales obligadas a que el proceso organizativo y la decisión alcanzada no impliquen mayores vulneraciones o restricciones de otros derechos, como la salud, la seguridad y la integridad de los pueblos. Y en el caso de las empresas, de acuerdo con lo señalado por la CIDH,³⁷ éstas deben evitar realizar actos de hostigamiento contra las comunidades en donde realizan actividades.

En Yucatán, se estima que, a pesar de existir un registro de 257 granjas porcícolas, en realidad, hay alrededor de 410 en toda la región, de las cuales sólo 18

cuentan con la respectiva manifestación de impacto ambiental (MIA), de acuerdo con datos de la Secretaría de Agricultura local.³⁸

En entrevista con ARTICLE 19, Edna May, habitante de Maxcanú,³⁹ señala que la información recibida sobre el impacto de la instalación de las granjas por las empresas y el gobierno federal y estatal fue nula: Refiere: “no recibimos información, vimos que pasaba la maquinaria, no avisaron y no se tomó en cuenta la opinión de las personas”.

Por su parte, Diana Valdez, habitante del municipio de Kinchil,⁴⁰ señaló que cuando se va a establecer una granja, nunca se brinda información. Por el contrario, “empiezan los anuncios y lo primero que dicen es que ‘buscamos empleados’, no nos preguntan ni nos dicen cómo va a estar”. Asimismo, relató que un problema para la población maya es que esto ha generado conflictos entre los mismos habitantes. Al respecto, señala que muchas comunidades vecinas “están cegadas” por el empleo que les dan las empresas porcícolas.

Ambos testimonios coinciden en que tanto las autoridades como las empresas no proveyeron información previa a las comunidades sobre los alcances de asentar estas granjas en la comunidad ni se les consultó si querían o no tener una granja cerca; tampoco se les informó sobre su impacto ambiental en el entorno, a corto y largo plazo.

Precisamente frente a esta falta de reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, en particular del derecho a la consulta, la autonomía y la libre determinación, las tres poblaciones convocaron a sendas autoconsultas para discutir y votar en cada una sobre la presencia y continuidad de las empresas porcícolas en la zona.

36 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “ONU-DH observó proceso de autoconsulta indígena en Yucatán”, OACNUDH, 28 de julio de 2021, https://hchr.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/20210728_ComPrensa_AutoconsultaYucatan.pdf (consulta del 6 de agosto de 2021).

37 Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales, “Informe empresas y derechos humanos: estándares interamericanos”, CIDH, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf> (consulta del 9 de agosto de 2021).

38 Miranda, Fanny, “En riesgo selvas y cenotes de Yucatán por megagranjas porcinas”, *Milenio*, 12 de mayo de 2020, https://www.milenio.com/estados/estiercol-megagranjas-porcinas-dana-cenotes-selvas-yucatan?fbclid=IwARongEypaCpz--owAlvcqYiDgCrSz2r1njz3glWboR7krC6Dj6_GoqtquwU

39 ARTICLE 19, entrevista a Edna May, pobladora de Maxcanú, Yucatán, 16 de noviembre de 2021.

40 ARTICLE 19, entrevista a Diana Valdez, habitante de Kichil, Yucatán, 17 de noviembre de 2021.



En 2021,



la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Consulta de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos.

La ONU menciona que “la autoconsulta indígena es un mecanismo para ejercer el derecho a la autonomía y

libre determinación de los pueblos indígenas, en el cual un pueblo o una comunidad decide, con base en sus usos y costumbres y sistemas normativos, realizar un diálogo interno sobre una medida susceptible de afectarles”.

Con este fin, se convocaron asambleas informativas para los días 15 y 16 de julio de 2021, para que los pobladores manifestaran las diferentes posturas en torno a la instalación de las granjas y, en particular, la ausencia del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por las autoridades.

Cabe señalar que la organización de las tres autoconsultas y de las asambleas informativas previas estuvo a cargo de colectivos de las comunidades, como el Colectivo de Atención Comunitaria U Yutzil Kaj (Maxcanú), el Colectivo Maya del Poniente Chik'in Ja' (Kinchil) y el Consejo Maya del Poniente Chik'in Ja' (Celestún), con el acompañamiento del Equipo Indignación. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A. C. Este proceso se inició con la organización de comités, seguida de una fase informativa y terminó con la parte consultiva.

En los tres procesos existió amplia participación social con los siguientes resultados: en Celestún, el pueblo se pronunció contundentemente por el rechazo a las granjas porcícolas (1101 “no” y siete “sí”); en San Fernando, la decisión también fue por la negativa (59 “no” y 58 “sí”), mientras que en Kinchil, en dónde existe mayor presencia de la empresa, la votación fue favorable a ésta (con 576 “sí” y 423 “no”).⁴¹

Por su parte, la empresa Kekén publicó un comunicado, el día 16 de julio, en el que desconoció la validez de la autoconsulta, argumentando que la asamblea informativa llevada a cabo el 15 de julio de 2021 no cumplía con los requisitos establecidos en la ley, es decir, que no se trató de una consulta como la prevé la Constitución, por lo que la empresa alegó que no podía ser partícipe.⁴²

Este ejercicio de autonomía y autodeterminación sienta un precedente en la península de Yucatán para que otras comunidades se organicen y visibilicen sus derechos a la información, a la autodeterminación y a la libre determinación del pueblo maya, así como a la consulta previa, libre e informada.

41 ARTICLE 19, “Misión de observación de la autoconsulta sobre las mega granjas de cerdos en Yucatán llama a respetar derechos de pueblos indígenas”, ARTICLE 19, 13 de septiembre de 2021, <https://articulo19.org/mision-de-observacion-de-la-autoconsulta-sobre-las-mega-granjas-de-cerdos-en-yucatan-llama-a-respetar-derechos-de-pueblos-indigenas/>

42 *Ibid.*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido que este derecho implica la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a las comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que conciernan a sus intereses, además de que tiene como objetivo tanto evitar la imposición arbitraria de medidas como tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.⁴³

Para Edna May, la experiencia de participar en la autoconsulta la ayudó a entender los derechos que tienen como comunidad: refiere: “El INPI, después de la consulta, nos invitó a una nueva ley; no se nos informó muy claro, no nos dijeron, como que no le importaba mucho al INPI que nos enteremos de las leyes. Como no fue muy claro, nos dijeron que si no se aprueba en la Cámara de Diputados, la consulta, como la que se hizo de la empresa, no va a tener validez, que no sirve”, refirió.

Por su parte, Diana Valdez manifiesta con firmeza que, al tratarse de su territorio, la comunidad tiene derecho a toda la información y a ser tomados en cuenta “como seres humanos”.

La consulta autogestionada por los pueblos mayas de Yucatán constituyó un verdadero ejercicio de participación y de autodeterminación de los pueblos, pese a un contexto adverso al que se suma la pandemia. Su realización, el pasado 25 de julio de 2021, permitió evidenciar, por un lado, su postura como comunidad frente a la presencia de la empresa porcícola en su entorno, así como los impactos socioambientales que perciben. Además, ayudó a recordar la relevancia de garantizar el derecho a la información, a la autonomía y a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas con procesos informativos amplios y organización comunitaria que permitan la apertura al diálogo interno y la posibilidad de decidir sobre sus propios modelos de desarrollo y formas de vida. En este sentido, el diálogo y la organización comunitaria deben seguir siendo la ruta para la toma de decisiones y la realización de acciones en las comunidades

43 *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, DF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p.41, https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/sistemas_normativos_indigenas.pdf (consulta del 18 de agosto de 2021).



TENEJAPA, CHIAPAS, 11 NOVIEMBRE 2020. Un total de 70 viviendas fueron afectadas por el deslizamiento de una ladera en el territorio de la comunidad de Matzam por lo que habitantes se vieron obligados a desalojar sus viviendas y pedir ayuda de sus familiares y amigos para rentar cuartos y espacios para poder habitarlos. De acuerdo a testimonios de los habitantes de la comunidad durante más de doce días las lluvias no cesaron, lo que provocó el desplazamiento de tierra como consecuencia del paso de la tormenta Eta.

Foto: Isabel Mateos/cuartoscuro.com

frente a las medidas que puedan afectar sus derechos.⁴⁴

Esta experiencia debe servir como ejemplo al elaborar políticas públicas y legislar en materia de derecho a la consulta en México, sobre todo, para que las comunidades indígenas cuenten con información clara y precisa acerca de las implicaciones que tendrán este tipo de iniciativas. Asimismo, es pertinente que las comunidades indígenas estén involucradas en todas las etapas del proceso de consulta y decisión, lo cual no ha ocurrido del todo con la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas y con diversos megaproyectos que ha estado impulsando el gobierno federal.

El impacto del huracán Eta y la falta de información para las comunidades

El huracán Eta y la tormenta tropical Iota golpearon el estado de Chiapas la primera semana de noviembre de 2020, dejando deslaves y destrucción de cultivos, carreteras, escuelas y viviendas en zonas rurales. Miles de personas quedaron damnificadas, en situación de desplazamiento e incluso hubo quienes perdieron la vida.

Los reportes del gobierno federal dieron cuenta de al menos 20 personas muertas y 54 976 damnificadas, 2845 viviendas dañadas, 26 tramos carreteros interrumpidos por deslizamientos de ladera inestable, cinco ríos desbordados y tres comunidades incomunicadas por inundación,⁴⁵ entre otros daños humanos y materiales.⁴⁵

A raíz de este fenómeno natural, ARTICLE 19 ha estado documentando la situación de la etnia zoque de los municipios de Rayón, Chapultenango, Francisco León, Ixtacomitán, Tapilula y Pantepec, en Chiapas, y que actualmente se encuentra en situación de desplazamiento en la cabecera municipal de Rayón debido a que la zona de sus comunidades fue declarada de alto riesgo. De acuerdo con los testimonios reca-

bados, cuando llegó el huracán no habían recibido ninguna información de las autoridades para alertarlos de la situación.

La poca información oficial que se difundió sobre Eta se enfocó generalmente en las zonas urbanas de Chiapas y Tabasco, sin hacer ninguna mención de las regiones indígenas y rurales. En entrevista con ARTICLE 19, Fermín Lesma Domínguez, integrante del Centro de Lengua y Cultura Zoque, A. C., relató: “Nos sorprendió que en los medios de comunicación, las propias páginas oficiales de gobierno no hubiera un alertamiento como tal sobre esa zona [zoque]. Sí había información sobre el huracán Eta, pero era muy general y no había particularmente información sobre esa zona, sobre los impactos en zonas específicas”.

No fue sino hasta que las personas de las comunidades se fueron comunicando entre sí, en su lengua propia —mediante audios, textos y fotografías difundidas en Facebook y WhatsApp— que se dieron cuenta de la gravedad de la situación, de que no eran lluvias aisladas y esporádicas, sino un fenómeno mayor que estaba afectando a toda la zona. A partir de la información que se fue recopilando de las mismas personas damnificadas, el Centro de Lengua y Cultura Zoque creó un mapa georreferencial para ir alertando a la población sobre los caminos dañados o incomunicados. Una vez más, las comunidades y otros actores sociales tuvieron que cubrir los vacíos del Estado.

Al respecto, Lesma explicó que “gracias a eso, logramos hacer un mapa, que fue más bien una colaboración de muchos usuarios de redes, que nos enviaban sus fotografías [...] Entonces nuestro trabajo era buscar el lugar y, en muchos casos, los compañeros tomaron fotografía con la georreferencia [...] y gracias a eso logramos ubicar 95 puntos colapsados en todo la zona, [lo] que nos dio una magnitud del problema”.

Aunado a lo anterior, la información creada por el Centro de Lengua y Cultura Zoque fue difundida de manera oportuna y en su lengua originaria. Lesma relata: “La segunda semana de noviembre [hicimos] un video de que venía una nueva lluvia, una onda tropical después del huracán y lo hicimos en zoque. Esto, porque veíamos que ni Protección Civil tenía material en zoque y en nuestras redes sociales hemos descubierto que la gente comparte más la información cuando es en la propia lengua”.

44 ARTICLE 19, “Misión...”, *op. cit.*

45 “Al menos 20 muertes el saldo de las lluvias que provocaron el frente frío 11 y “Eta” en Chiapas”, *Infobae*, 7 de noviembre de 2020, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/11/07/al-menos-20-muertes-el-saldo-de-las-lluvias-que-provocaron-el-frente-frio-11-y-eta-en-chiapas/>

La falta de presencia de las autoridades llevó a que miembros de la sociedad civil y colectivos locales denunciaran la situación en las redes sociales y visibilizaran los daños. Generaron su propio diagnóstico, con el que contabilizaron “al menos 95 puntos colapsados, tres deslizamientos de laderas de gran magnitud, tres personas muertas y pérdida total de viviendas en San Antonio Acambak y Carmen Tonapak, en Chapultenango; Candelaria, en Francisco León; San Vicente y San Antonio Las Cruces, en Tapilula, y San Antonio el Canelar, en Rayón”.

Por su parte, ARTICLE 19 ha documentado las nulas o deficientes respuestas de las autoridades federales y estatales a los pedidos de información y apoyo para las comunidades afectadas. La que ofreció la Secretaría de Protección Civil local no estaba desglosada por comunidad y únicamente reportó la apertura de tres refugios como parte de la ayuda humanitaria, donde alojaron a 122 personas a quienes se les entregaron estuches de aseo personal, colchonetas, agua embotellada y despensas.⁴⁶

Asimismo, se dirigieron solicitudes de información a diversas instancias federales y estatales para conocer la existencia de un plan de retorno y reconstrucción de viviendas e infraestructura para las comunidades zoques en situación de desplazamiento. Entre estas instancias, se encuentran la Secretaría de Gobernación (Segob),⁴⁷ la Secretaría de Bienestar,⁴⁸ la Secretaría de Protección Civil estatal⁴⁹ y los gobiernos estatal de Chiapas⁵⁰ y municipales de Rayón, Chapultenango⁵¹ y Francisco León.⁵²

Las respuestas de las autoridades no sólo son confusas, sino que dan cuenta del desconocimiento de sus competencias en el ámbito federal y local en materia de protección civil, y evidencian que no existe ningún plan de retorno o reubicación para la comunidad zoque que actualmente está desplazada.

La Secretaría de Bienestar afirma que la Segob es la instancia competente para atender la solicitud de información, mientras que ésta, a su vez, asegura que es competencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la cual —en respuesta a otra solicitud de información en la que se le pregunta por la instancia encargada de atender las atribuciones del Fondo de Desastres Naturales (Fonden)— contestó que, dado que la normatividad sigue vigente, son las mismas instancias las competentes, es decir, la Segob.⁵³

De las autoridades locales, solamente el municipio de Rayón aportó mayor información, en la que da a entender que no contempla llevar a cabo un plan de retorno y reconstrucción de viviendas e infraestructura: “la reubicación fue enviada a Protección Civil del estado para que ellos realizaran el estudio del lugar donde se reubicarán los habitantes afectados por Eta”.⁵⁴ Sin embargo, la Secretaría de Protección Civil chiapaneca había respondido que no era competente para atender la solicitud sobre el plan de retorno.⁵⁵

Asimismo, este municipio refiere en otro oficio que el plan de retorno y reconstrucción de viviendas no era aplicable, ya que “el dictamen de Protección Civil ordena la reubicación total de la comunidad debido a los daños ocasionados en el terreno donde se asentaba la misma”,⁵⁶ sin embargo, no mencionan el sitio de dicha reubicación.

46 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 00451121.

47 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0000400178821.

48 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0002000091921.

49 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 00291421.

50 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 00292421.

51 Datos obtenidos mediante solicitudes de acceso a información pública con folios PNT 00450821 y PNT 00450221.

52 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 00450321.

53 Datos obtenidos mediante solicitud de acceso a información pública con folio PNT 0002800096621.

54 H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Rayón, Chiapas, oficio OFT/040/2021, 3 de junio de 2021.

55 Secretaría de Protección Civil de Chiapas, memorándum SPC/IGIRD/UAJ/177/2021, 20 de mayo de 2021.

56 H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Rayón, *op. cit.*

A casi un año del paso Eta por territorio chiapaneco, se aprobó la decisión de eliminar el Fonden para crear, en su lugar, el Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, cuyos lineamientos, que en la práctica sustituyen las reglas de operación del fondo, fueron publicados el 16 de agosto de 2021.

No obstante esta determinación, a la fecha aún no se aprueba la Ley General de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, que sustituirá a la Ley General de Protección Civil y prevé la creación de la Agencia de Gestión Financiera de Riesgos Públicos, la cual se encargará de evaluar las solicitudes de recursos que presenten los gobiernos de los estados por un evento catastrófico, así como de dar seguimiento a la aplicación del presupuesto.

La intempestiva desaparición del Fonden, aunada a un marco jurídico legal incompleto frente a un contexto de emergencia, no sólo abona a la incertidumbre en cuanto a la gestión del presupuesto aprobado este año para la atención de riesgos derivados de fenómenos naturales, sino que pone de manifiesto una problemática más compleja: las políticas públicas en México se caracterizan más por un enfoque reactivo y menos por uno preventivo e integral ante los fenómenos climáticos catastróficos. Esto, a pesar de que internacionalmente se ha reconocido que la desigualdad económica —que torna más vulnerables a determinados grupos— es un factor determinante para que un fenómeno natural termine siendo un desastre no natural.

Como se ha mencionado, la violencia estructural y el racismo institucional hacia las comunidades indígenas han cobrado mayor fuerza con la pandemia de COVID-19 y la ocurrencia de fenómenos naturales, como el huracán Eta, así como con la implementación de megaproyectos.

Por las situaciones reseñadas, es evidente la falta de estrategias de información, sobre todo en contextos en los que la población enfrenta diversos riesgos a la vida e integridad personal. En particular, los pueblos indígenas se encuentran más vulnerables y las condiciones de desigualdad se agravan en mayor medida.

Precisamente, ante el carácter impredecible de estos acontecimientos, el derecho a la información se vuelve primordial para prevenir desastres y salvaguardar el derecho a la vida y la seguridad, así como para lu-

char contra la desigualdad y la discriminación.⁵⁷ Cuando el Estado no favorece la transparencia proactiva de la información en contextos tan adversos, aumentan los riesgos de pérdidas humanas, pánico y carencia de servicios sanitarios y humanitarios. Asimismo, se vuelve difícil la toma de decisiones colectivas frente a estas circunstancias.

En resumen y con base en lo relatado, podemos decir con claridad que la falta de información pone en grave riesgo la vida e integridad de las personas.

Frente a la brecha digital, acciones comunitarias de conectividad y acceso a las TIC

En América Latina y el Caribe, la brecha digital es una tarea pendiente. No obstante las diferentes políticas que se han implementado a lo largo de los años, la desigualdad prevalece. No hay acceso a internet y las acciones para promover el desarrollo de habilidades cívicas digitales es insuficiente.

En México, año con año, el presidente Andrés Manuel López Obrador pospone la meta de cobertura completa de internet en el país. Primero prometió que ocurriría en 2021.⁵⁸ Pero en su Tercer Informe de Gobierno, de 2021, señaló que “85 988 comunidades ya cuentan con conexión a internet. El año próximo serán 122 000 y en 2023 la red cubrirá todo el territorio nacional”.⁵⁹

57 ARTICLE 19, *Humanitarian Disasters and Information Rights: Legal and ethical standards on freedom of expression in the context of disaster response*, Londres, ARTICLE 19, 2005, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf>

58 ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2021, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/03/Book-1_ARTICLE-19_2021_V03.pdf

59 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Tercer Informe 2020–2021”, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2021, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-tercer-informe-2020-2021>

Mientras el presidente reajusta⁶⁰ anualmente sus previsiones sobre la universalidad de internet, la tendencia que ARTICLE 19 observó en 2020 se mantuvo en 2021, sólo con algunas variaciones:⁶¹ los programas para reducir la brecha digital avanzan sin un rumbo claro,⁶² prevalece una descoordinación institucional y, a pesar de contar con una Estrategia Digital Nacional (EDN), no hay una política de inclusión digital como tal.⁶³

Esto, a pesar de que en 2019 se presentó el programa de cobertura social por la extinta Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que se creó como un instrumento guía en materia de telecomunicaciones. Al abandonar esta vía, se cerró la posibilidad de tener una política rectora de telecomunicaciones y se optó por una lógica de programas que funcionan de manera desarticulada.⁶⁴

En el Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identificó una “falta de coordinación entre el IFT y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para dar atención a la estrategia de contar con cobertura de internet para todo el país, mediante la instalación de in-

ternet inalámbrico en todo el territorio nacional”.⁶⁵ Indicó también que, de acuerdo con la información reportada por la SCT, disminuyó el número de localidades sin cobertura de internet, que pasó de 99 597 asentamientos identificados sin este servicio, en 2019, a 95 674, en 2020-2020, para una diferencia de 3923 localidades (3.9%).

En entrevista con ARTICLE 19, Karla Prudencio, coordinadora de Incidencia Política de la organización Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad, A. C., señala que el gobierno no ha logrado comprender el desafío que supone reducir la brecha digital y sigue modelos que han demostrado su ineffectividad. “Se basan en una idea centralizada [que] no es sustentable. No es sustentable que el Estado llegue a todos los lugares de la República y mucho menos a todas las localidades, lugares donde la geografía es distinta. Una solución uniforme no resuelve el problema”.⁶⁶

El 6 de septiembre de 2021, la Presidencia de la República, a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Estrategia Digital Nacional 2021-2024. Lejos de plantearse como una política de articulación, tiene un carácter enunciativo. Entre otras cosas, porque carece de indicadores que permitan evaluar con un enfoque de derechos humanos y, como lo ha propuesto la

60 En 2019, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tuvo que hacer ajustes en los términos de la concesión para extender el plazo de cumplimiento de Altán Redes a fin de alcanzar la meta de conectividad. Véase Lucas-Bartolo, Nicolás, “IFT empata las obligaciones de la Red Compartida con la política social de AMLO”, *El Economista*, 2 de diciembre de 2019, <https://www.economista.com.mx/empresas/IFT-empata-las-obligaciones-de-la-Red-Compartida-con-la-politica-social-de-AMLO-20191202-0044.html>

61 ARTICLE 19, *Distorsión*, *op. cit.*, pp. 91-99.

62 ARTICLE 19, “Informe sobre brecha digital, desigualdad y desinformación: La situación de Chiapas y Oaxaca”, ARTICLE 19, p. 45, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Brecha-Digital.pdf>

63 Levy, Irene, “Esto no es una estrategia digital”, *El Universal*, 23 de agosto de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/irene-levy/esto-no-es-una-estrategia-digital>

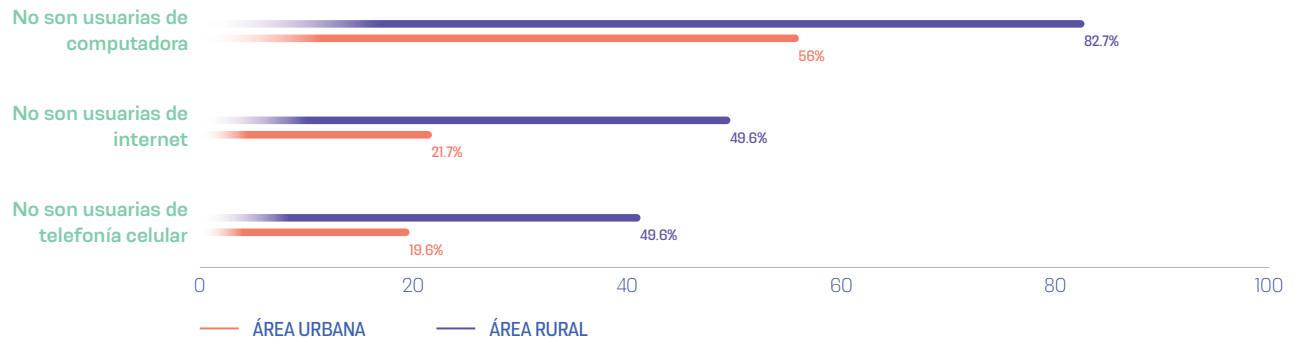
64 ARTICLE 19, *Distorsión...*, *op. cit.*

65 Gobierno de México, Auditoría Superior de la Federación (ASF), Grupo Funcional Gobierno, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020”, México, 2020, p. 176, https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2020_ficha_GB_a.pdf

ASF, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020”, Auditoría Superior de la Federación, Grupo Funcional Gobierno, México, 2020, p. 176, https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2020_ficha_GB_a.pdf

66 ARTICLE 19, entrevista con Karla Prudencio, de Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad, A. C., 17 de enero de 2022

Figura 2.1 Porcentaje de personas que no son usuarias de tecnologías de la información en poblaciones urbanas y rurales



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020.

UNESCO, a través de los indicadores ROAM-X,⁶⁷ la efectividad de las estrategias nacionales para alcanzar la universalidad de internet.

“Uno de los problemas de la estrategia [es que] no parece una estrategia. Tiene líneas de acción [pero] no se ve la coordinación entre los distintos niveles,”⁶⁸ indicó Prudencio.

67 “UNESCO propone cuatro principios fundamentales, conocidos como ROAM (por sus siglas en inglés: *right, open, access, multistakeholder*). En ellos se establece que el internet se base en: i) los derechos humanos; ii) que se considera abierto; iii) que sea accesible para todos; y iv) que cuente con la participación de múltiples partes interesadas”. Cortés, Vladimir, y Priscilla Ruiz, *Libertad de expresión y brecha digital de género en México*, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, 2020, p. 9, https://www.palermo.edu/Archivos_content/2020/cele/octubre/libertad-expresion/Libertad-de-expresion-y-brecha-digital-de-genero-en-Mexico.pdf También incorpora una serie de indicadores transversales (“X”) sobre género, niñez, desarrollo sostenible, confianza y seguridad, y aspectos legales y éticos de internet. Véase “Indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de internet”, UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370288_spa/PDF/370288spa.pdf.multi Finalmente, los indicadores ROAM-X son un instrumento que permite evaluar las políticas de universalidad de internet de los países. Véase “National assessments”, UNESCO, <https://en.unesco.org/internet-universality-indicators/national-assessments>

68 ARTICLE 19, entrevista a Karla Prudencio, *op. cit.*

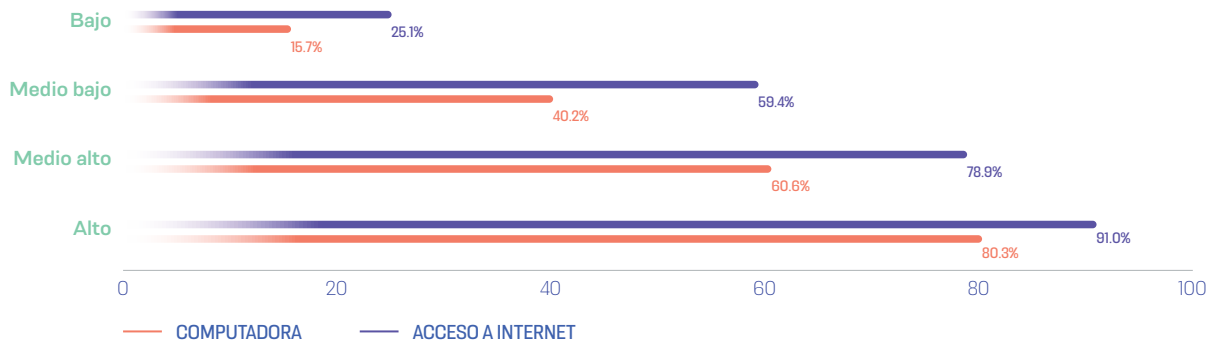
En América Latina y el Caribe, 244 millones de habitantes no tienen acceso a servicios de internet y 31 millones de mujeres aún están desconectadas. La disparidad aumenta cuando se comparan poblaciones urbanas y rurales. Según un estudio publicado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Microsoft, “77 millones de pobladores rurales de 24 países de América Latina y el Caribe no acceden a una conectividad con estándares de calidad mínimos”.⁶⁹

En México, de acuerdo con la última Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020, 32 millones de mexicanos y mexicanas no son usuarios o usuarias de internet. Y en un contexto como la pandemia de COVID-19, en el que la conexión en los hogares ha sido apremiante, 14 millones de hogares siguen sin tener acceso a banda ancha fija.⁷⁰

69 “Conectividad rural en América Latina y el Caribe, un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia”, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura / Banco Interamericano de Desarrollo / Microsoft, <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/12896/BVE20108887e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

70 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020”, Inegi, <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2020/#Tabulados>

Figura 2.2 Porcentaje de hogares en México con acceso a internet y computadora según estrato socioeconómico



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020.

Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, en México, la desigualdad en el acceso es más profunda a nivel rural. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), casi la mitad de la población rural de seis años o más (49.6%) no es usuaria de internet. Una diferencia de casi 30% comparado con la población de las ciudades sin conexión (21.7%).⁷¹

La brecha digital y el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se acentúa todavía más en el estrato socioeconómico bajo. En dicho segmento, 15.7% cuenta con computadora, mientras que 25.1% tiene acceso a internet. Estos datos contrastan con los del estrato alto, en el que 91% de

los hogares cuenta con acceso a internet y 80.3% posee computadora.⁷²

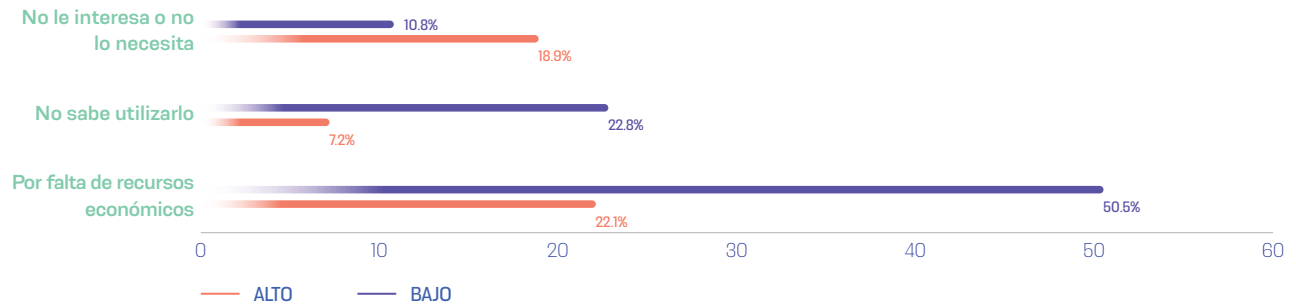
Aunadas al bajo porcentaje de personas usuarias de computadora (38%), en comparación con las que utilizan internet (72%) y telefonía celular (75.5%),⁷³ resaltan las principales razones por las cuales las personas del estrato socioeconómico bajo no cuentan con este tipo de dispositivos. La primera está vinculada a la desigualdad económica y, la segunda, con la ausencia de competencias digitales. Una tercera razón relevante es que, como veremos más adelante, estas cifras también reflejan a las personas que reivindican su derecho a estar desconectadas.

71 “En México hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020”, Inegi, SCT, IFT, comunicado de prensa 352/21, 11 de junio de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf

72 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad...”, *op. cit.*

73 *Idem.*

Figura 2.3 Porcentaje de la población que no dispone de telefonía celular, por estrato socioeconómico, según principales razones



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020.

En lo que respecta a las habilidades digitales, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE) advirtió el 5 de febrero de 2021 no sólo que el continente americano vive un “punto de inflexión para la libertad de expresión en internet”, sino que, a pesar de los esfuerzos, poco se ha hecho para avanzar en programas de alfabetización digital “orientados al desarrollo de habilidades cívicas en perspectiva de convivencia democrática y con enfoque de derechos humanos”.⁷⁴

En aras de construir una visión de largo aliento que contribuya a reducir las desigualdades existentes para acceder a las TIC, la RELE ha promovido un diálogo regional que le permita allegarse de insumos y trabajar en un plan de acción interamericano que, entre otras cosas, “identifique las experiencias en alfabetización digital para el desarrollo de habilidades cívicas”.⁷⁵

Para la Relatoría, la alfabetización digital orientada a desarrollar tales habilidades es una vía que permite contribuir a que la brecha digital se reduzca o elimine, y a considerar a las personas usuarias no sólo como destinatarias de la información, también como productoras de contenido.

Para Kiado Cruz, comunicador zapoteco, activista, investigador social y coordinador de TIC y Pueblos Indígenas de la organización Surco Oaxaca, las políticas públicas actuales en México sólo son declaraciones. El problema, dice, “es la brecha de implementación. Necesitamos instituciones que implementen”.⁷⁶

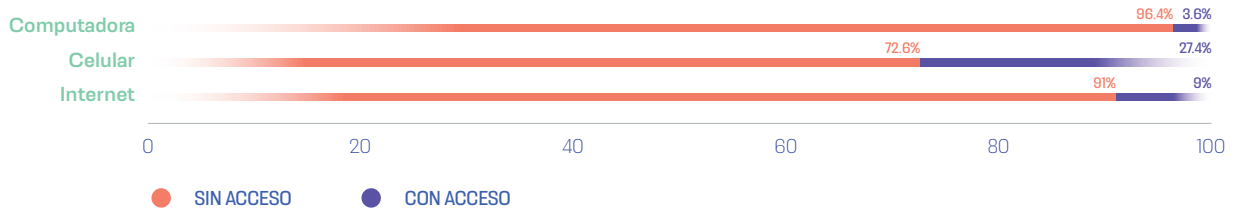
Cruz reconoce que desde 2012 y 2013 “se ha logrado un reconocimiento a los pueblos indígenas en materia de telecomunicaciones [que les ha permitido] administrar sus propias radios sin discriminación”. Para el comunicador y activista zapoteco, los pueblos indígenas son contemplados con la categoría de sujeto jurídico, lo que ha permitido que varias comunidades cuenten con sus radios comunitarias y tengan acceso al espectro radioeléctrico.

74 Organización de Estados Americanos, oea, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región”, OEA, comunicado de prensa 06/21, 5 de febrero de 2021, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/026.asp>

75 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, “Sobre libertad de expresión en internet”, Diálogo de las Américas, <https://www.americasdialogue.org/sobre-el-dialogo/>

76 ARTICLE 19, entrevista a Kiado Cruz, de Surco, Oaxaca, 24 de noviembre de 2021.

Figura 2.4 Porcentaje de viviendas con y sin acceso a computadora, celular e internet, en Santa Cruz Yagavila, Oaxaca



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

Sin embargo, en materia de conectividad todavía hay un rezago, pues “los pueblos y las comunidades sufren de esta discriminación al acceso”. En la comunidad de Santa Cruz Yagavila, en la sierra Norte de Oaxaca, de donde es originario, ante la ausencia del Estado y las grandes empresas de telecomunicaciones, han surgido pequeñas empresas intermediarias que llevan el servicio a través de conexiones punto a punto.⁷⁷

La carga, sobre todo, económica recae en las personas que quieren acceder a internet, no se limita a la disponibilidad del servicio de conexión. “Pagan para acceder a la internet. Esto incluye una antena [que cuesta] alrededor de 3000 pesos. Y solo te dan dos megas”, señala Cruz. Adicionalmente, deben pagar 350 pesos mensuales.

“Es un tema discriminatorio. Las empresas ganan. Son coyotes, intermediarios que revenden el internet. Venden por cachitos”, agrega. Además, es una conexión sin calidad. Por ejemplo, en una clase de Zoom no se puede transmitir videos. Ésta es la “falta de acceso que no cierra la brecha. El acceso [está] más excluido [para] los pueblos indígenas”.

Ante la omisión del Estado y la nula presencia de compañías de telecomunicaciones en diferentes partes del país, han surgido empresas intermediarias que se encargan de proveer internet. Algunas lo hacen a un alto costo, aunque en otros casos han logrado tener precios más asequibles. En el estado de Oaxaca, señala Cruz, llevan unos seis o siete años. “Su

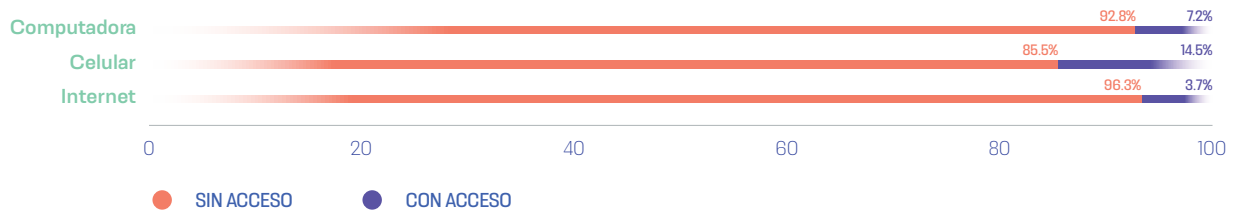
negocio es ése. Y si no pagas, te cortan el internet. Se aprovechan, porque no llegan las grandes compañías que llevan internet”. Además, “los costos son exagerados. La gente que no recibe dólares y que depende del precio del café, siente más el costo”, indicó.

En San Andrés Chicahuaxtla, ubicado en la Mixteca Alta de Oaxaca, para tener conexión a internet, se necesita invertir unos 6000 pesos. Como en el caso de Yagavila, lo que más cuesta es la antena. Una vez desembolsado este monto, las personas deben pagar entre 300 y 400 pesos mensuales. De acuerdo con la información del Coneval, el municipio de Putla Villa de Guerrero, al que pertenece San Andrés Chicahuaxtla, el 53.5% de la población tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI).⁷⁸

77 ARTICLE 19, “Informe sobre brecha digital...”, *op. cit.*, p. 21.

78 El Coneval define como persona en situación de pobreza a aquella que “no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades [...] y como pobre extremo cuando presenta al menos tres de las seis carencias sociales y un ingreso inferior a la LPEI”. En 2021, la línea de pobreza extrema por ingresos en las poblaciones rurales, en promedio, fue de 1379.94 pesos mensuales. Véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, *Construcción de las líneas de pobreza por ingresos. Documento metodológico*, México, Coneval, 2019, p.11, https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Lineas_pobreza.pdf; “Líneas de pobreza por ingresos”, Coneval InfoPobreza, <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0>

Figura 2.5 Porcentaje de viviendas con y sin acceso a computadora, celular e internet, en San Andrés Chicahuaxtla, Oaxaca



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

En Chiapas también sucede lo mismo. Por ejemplo, Sofía Huerta describe el caso de la comunidad de Abasolo, en el municipio de Ocosingo:

“Existen varios proveedores del servicio de internet inalámbrico, los cuales operan a partir de interconexión vía wifi en diversos puntos del poblado. Estos proveedores repiten la señal de los grandes distribuidores de telecomunicaciones, como Telmex, que se encuentran en las cabeceras de Ocosingo y Oxchuc. Y es a través de repetidores y grandes antenas que se encuentran en uno de los cerros de la comunidad, que ‘jalan’ la señal de internet a Abasolo”.⁷⁹

A nivel nacional, el estado de Chiapas sigue teniendo el mayor rezago en el acceso a las TIC. Sólo el 27.3% de los hogares cuenta con acceso a internet y el 24.7% a una computadora. En contraste, la Ciudad de México tiene una penetración de internet en los hogares de 80.5%, mientras que 63.7% cuenta con una computadora.⁸⁰

En el norte del país también hay pequeños proveedores de internet, pero ofrecen el servicio a un mejor precio. En Chihuahua, señala Karla Prudencio, se ha identificado muchas iniciativas conocidas como WISP (*wireless internet service provider*).⁸¹ Son pequeñas compañías locales que ya están proporcionando internet, sin embargo, “lo único que necesitan es que la política pública los impulse. Por ejemplo, tener espectro más barato, ciertas facilidades para sacar sus concesiones, un reconocimiento muy claro en la ley”. Son acciones que podrían ser mucho más fáciles de impulsar, comenta Prudencio, “en lugar de que el Estado coloque un punto de acceso donde ya existen iniciativas que podrían hacerlo”.

79 Huerta Noguera Sofía, “Luchas por los bienes comunes y la autodeterminación tecnológica en Abasolo, Chiapas (2021)”, tesis de licenciatura en Antropología Social por la Escuela Nacional en Antropología e Historia Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), 2021, p. 38, https://www.academia.edu/57532521/TESIS_Luchas_por_los_bienes_comunes_y_autodeterminacion_tecnologica_en_Abasolo_Chiapas_2021

80 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad...”, *op. cit.*

81 “Somos Wispmx”, Wispmx, <https://www.wisp.mx/wispmx>

Figura 2.6 Porcentaje de hogares con acceso a internet, por entidad federativa

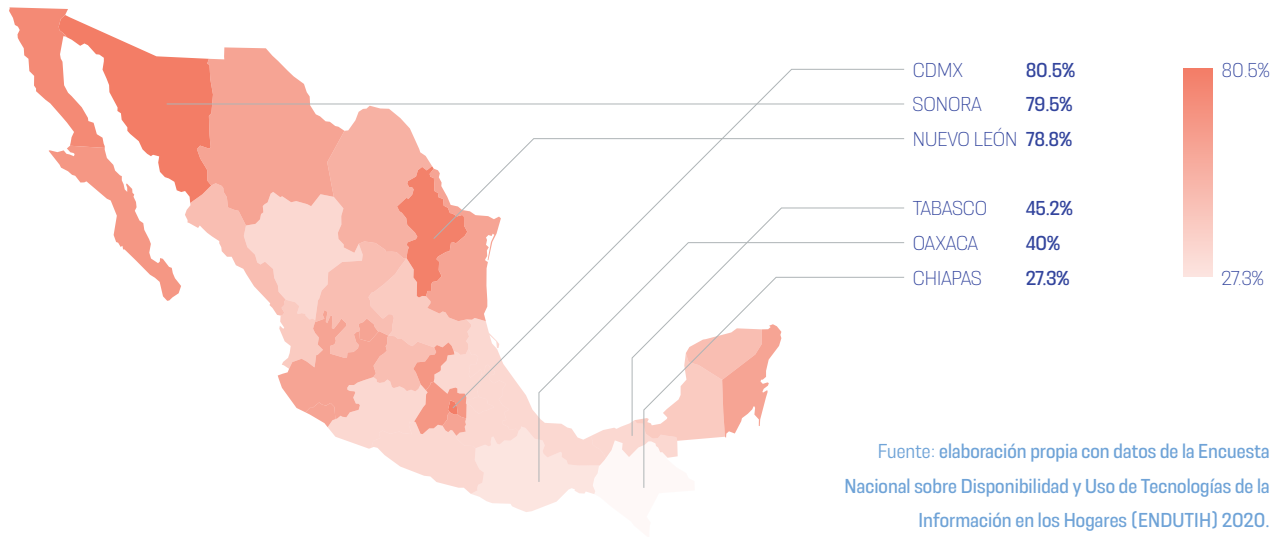
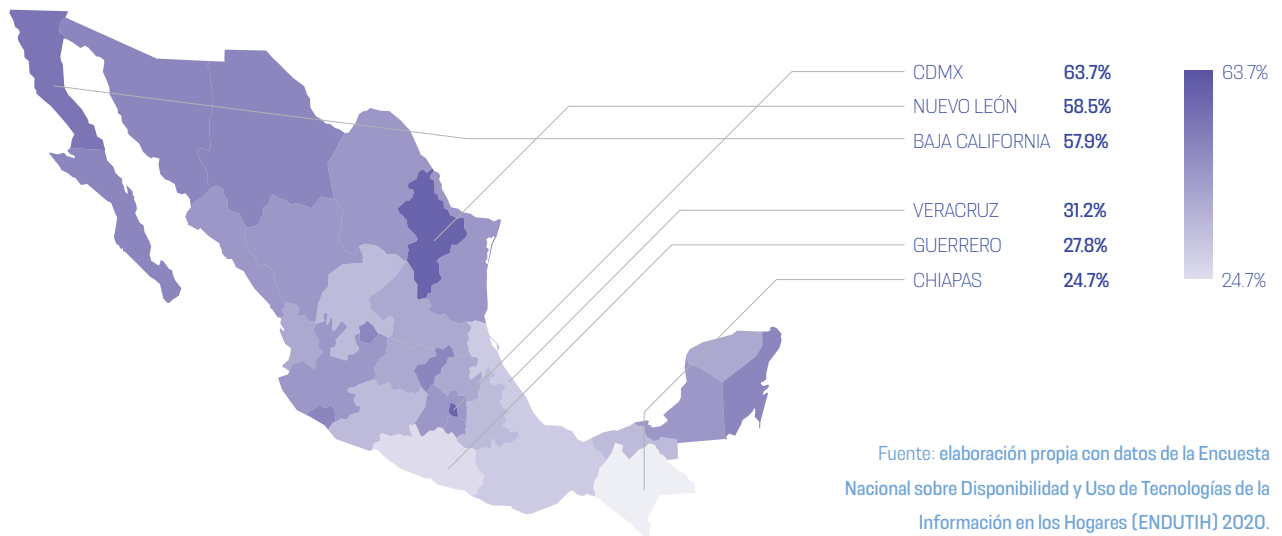


Figura 2.7 Porcentaje de hogares con acceso a computadora, por entidad federativa



Mientras los servicios de conectividad a nivel local ganan terreno, el programa de Internet para Todos estaría repitiendo lo que pasó con el programa México Conectado,⁸² del sexenio anterior, el cual se caracterizó por incumplir las metas de conectividad,⁸³ proveer infraestructura que quedó inservible por falta de mantenimiento⁸⁴ y no garantizar una cobertura más amplia, sobre todo, en las zonas más remotas.⁸⁵ “Todavía no es muy claro cuáles son los resultados, qué quieren hacer y a dónde quieren llegar [pero] poner un punto [de acceso] no necesariamente significa que la gente tenga internet en sus casas”. Además, apunta Prudencio, tampoco responde a la pregunta sobre el tipo de internet que queremos. Y sobre todo, ¿qué hacemos con la última milla,⁸⁶ esa conexión que llega hasta las casas? “Yo creo que sí se están repitiendo muchos errores, pero con un nombre distinto”, indicó.

Para Misael Hernández, integrante del Colectivo Triqui de San Andrés Chicahuaxtla, “las acciones del gobierno para la conectividad no tienen un avance”. Considera que la infraestructura es un primer paso “para reducir la brecha digital y brindar ese derecho que tenemos como habitantes a tener el acceso a la información. A la red global de información”. Para el activista, la brecha digital es una limitante para acceder a la información que hay en “la red mundial de comunicación”.

“El problema que tienen nuestras comunidades es que no tenemos acceso a la información. Es un reto muy grande, una limitante muy grande. Tampoco tenemos otro medio de consulta de información y de acceso”, expresó Hernández.

El contexto local también ha vuelto apremiante la conexión a internet. Kiado Cruz y Misael Hernández reconocen que hay necesidad de conectarse, por ejemplo, para la población migrante. Las personas exigen más conectividad para comunicarse con sus familiares, para recibir dinero, para tener una cuenta en el banco.

Alternativas comunitarias

La brecha digital ha impulsado a otros actores a implementar proyectos para hacer frente a la ausencia del Estado y las grandes empresas de telecomunicaciones. Mientras el presidente pregona la conectividad universal en todo el país sin que haya resultados tangibles para las comunidades zapotecas y triquis de Oaxaca, otros sujetos están promoviendo iniciativas locales para que las personas accedan a la información.

Oaxaca ocupa el segundo lugar a nivel nacional con el menor segmento de hogares con acceso a internet (40%) y el cuarto lugar con acceso a una computadora (32%). En lo que respecta a las personas usuarias de las TIC, tiene el tercer lugar a nivel nacional. La proporción más baja corresponde al acceso a computadora (26.5%), le sigue internet (55%) y aumenta en la telefonía celular (62.6%).⁸⁷

En la región triqui están utilizando un sistema operativo basado en Linux que se llama Endless.⁸⁸ Se trata de un sistema precargado con información y herramientas que no necesitan internet. Hernández explica que el objetivo de esta iniciativa “es que tengan acceso a información educativa”. Aunque una parte de los materiales está en español, también han desarrollado algunas aplicaciones y una biblioteca digital donde almacenan cuentos y algunos juegos de mesa en triqui. Además, siguen creando contenidos en esa lengua.

82 ARTICLE 19, *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2019, p. 24 https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva_ABRV2.pdf

83 “México Conectado solo creará ocho mil nuevos puntos de conexión en 2017”, Red en Defensa de los Derechos Digitales, 7 de octubre de 2016, <https://r3d.mx/2016/10/07/mexico-conectado-solo-creara-ochomil-nuevos-puntos-de-conexion-en-2017/>

84 Arredondo Ramírez, Pablo, “La presencia de México Conectado en la educación básica”, *Comunicación y Sociedad*, e7804, pp. 1–22 <http://www.scielo.org.mx/pdf/comso/v17/0188-252X-comso-17-e7804.pdf>

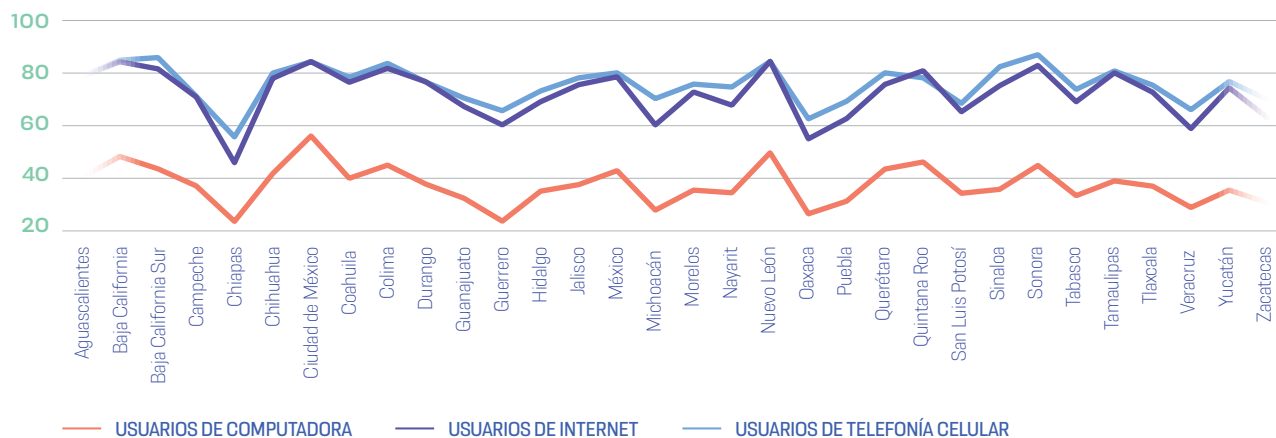
85 Martínez, Carla, “México Conectado, contra reloj para ofrecer acceso a internet”, *El Universal*, 26 de junio de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/telecom/2017/06/26/mexico-conectado-contra-reloj-para-ofrecer-acceso-internet>

86 ARTICLE 19, *Disonancia*, op. cit., p. 175.

87 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad...”, op. cit.

88 “Endless OS”, Endless, <https://endlessos.com/es/>

Figura 2.8 Porcentaje de personas usuarias de tecnologías de la información y la comunicación, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020.

El propósito de este proyecto es crear un tipo de intranet⁸⁹ personal. Es decir, un repositorio de contenidos locales. “Otra forma de brindar el acceso a la información”, explica. El plan es que más adelante se logren habilitar estas intranets en algunas escuelas.

“Somos un colectivo apasionado por la lengua que ha buscado brindar el acceso a la información a las personas en su lengua”, resalta. En total, unas 600 familias han tenido acceso a este sistema operativo en toda la región triqui. Al estar basado en Linux, tiene también la posibilidad de modificarse.

El principio por el cual decidieron usar este sistema con información precargada, continúa Hernández, es

porque “está basado en las cuatro libertades: de uso, de modificar, de copiar y de distribuir”.

El sistema operativo fue desarrollado por Matt Dailio, quien visitó algunos países donde tenían televisión, pero no acceso a la información de internet. Así que pensó en una manera de llevarla y creó esta alternativa que permite cargar toda la información. Es “un simple CPU que se conecta a las televisiones”, dice. Para “nosotros, al ver que la infraestructura es muy poca, la única alternativa es trabajar sobre un sistema operativo donde haya contenidos y no haya necesidad de conectarse a internet”, señaló el activista triqui.

De manera habitual, las personas adquieren un dispositivo y lo van cargando conforme navegan en internet. Acceden a contenidos, descargan aplicaciones, consultan informaciones, intercambian mensajes. Hernández lo asimila a cuando alguien adquiere una libreta en blanco, que se va llenando conforme estamos conectados a internet. “Necesitamos estar conectados para consultar, para eso necesitamos internet. Y como en este caso no tenemos, optamos por sistemas precargados”.

89 “Las intranets comunitarias son repositorios locales que almacenan contenidos relevantes y pertinentes para el territorio donde se encuentran. Podemos imaginarlas como redes locales en contextos con poco o nulo acceso a otras infraestructuras de conectividad, pero también en comunidades con acceso a internet que la utilizan como portal cautivo para privilegiar los contenidos propios y plurales”. “Intranets comunitarias”, Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad, A. C, <https://www.redesac.org.mx/intranets>

En este esfuerzo para que las personas accedan a la información, Hernández también subraya un aspecto fundamental para reducir la brecha digital: “Lo urgente es que surjan movimientos desde la comunidad que estén luchando por conectar [a] sus propias comunidades, la exigencia para que [a] nuestras comunidades se [les] pueda brindar infraestructura, se pueda conectar”.

En algunas comunidades indígenas de México, las intranets son cruciales como una propuesta de creación y acceso a contenidos, sin necesidad de tener una conexión a internet. En la sierra nororiental de Puebla, está la red de Tosepan,⁹⁰ quienes tienen, entre otros proyectos de telecomunicaciones, una propuesta de contenidos locales: “Mucho de este contenido que se genera es muy importante para las comunidades indígenas [y] que no quieren que salga porque sigue ciertos patrones de acceso al conocimiento”.

Puebla también figura entre las entidades federativas con mayor rezago en cuanto a hogares con acceso a internet (48.5%) y a una computadora (35.1%), con el octavo y quinto lugar a nivel nacional, respectivamente. En lo referente a personas usuarias de TIC, 62.7% se conecta a internet y sólo 31.3% utiliza una computadora.⁹¹

En este contexto, se plantean rutas para “generar estas redes de contenido [y] que todas las personas se involucren. Con todas las fallas que a veces puede tener internet, tienes un repositorio al que puedes acceder, que puedes generar cosas de educación, al que puedes consultar desde cualquier lado. No necesitas ser un usuario de internet para poder acceder”.

En la perspectiva de Kiado Cruz, lo que se necesita es un modelo similar a lo que pasó con las radios comunitarias. Una suerte de “microconcesiones” para las regiones indígenas que desean conectarse. Esto podría hacerse a través de empresas y asociaciones civiles. Una concesión que les permita a las comunidades

ofrecer internet, por ejemplo, en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Como lo ha señalado ARTICLE 19 en otros informes,⁹² el Estado debe considerar fondos que promuevan los proyectos locales de conectividad como las redes comunitarias. Su rol ha sido crucial para que algunas comunidades no sólo accedan a internet, sino también para generar procesos de apropiación tecnológica e impulsar redes locales de información.

Como lo señala Sofía Huerta, “en México hay casos de apropiación de la tecnología en contextos indígenas, llámense redes y radios comunitarias, que con apoyo de las organizaciones de la sociedad civil lograron apropiarse del espectro radioeléctrico, romper la brecha digital física, en el caso de las redes comunitarias, y ejercer su derecho a la comunicación, acceso a la información y libertad de expresión con las radios”.⁹³

De acuerdo con Karla Prudencio, “las redes comunitarias, los procesos locales de conectividad, tienen que poder acceder a recursos”. Para ella, esto debe darse por tres vías. La primera, apoyos directos, es decir, generar un fondo para las redes comunitarias, como los fondos de servicio universal.⁹⁴ La segunda, ciertos beneficios regulatorios, como no tener cargas de espectro o contar con algunas exenciones fiscales por hacerlo en bien de la comunidad (como con las radios comunitarias o los servicios comunitarios de telefonía móvil). Finalmente, “el gobierno podría gastar en estos servicios [locales]. Por ejemplo, contratar esa red en sus municipios [y] poder generar ciertos

90 “[...] somos un movimiento cooperativo indígena [...] ‘Tosepan Titataniske’, que quiere decir ‘Unidos Venceremos’ en lengua náhuatl [sic], comenzó su trabajo en 1977 con el objetivo de encontrar una solución al problema de carestía que vivían nuestras familias indígenas en la adquisición de productos básicos”. Redacción, “Cooperativa Tosepan Titataniske”, La Cooperacha, 29 de noviembre de 2018, <https://lacoperacha.org.mx/cooperativa-tosepan-titataniske-sierra-norte-puebla/>

91 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad...”, *op. cit.*

92 ARTICLE 19, *Disonancia*, *op. cit.*, p. 172.

93 Noguera Huerta, Sofía, “Luchas por los bienes comunes...”, *op. cit.*

94 Estos fondos, explica Karla Prudencio, son recursos que destinan los grandes concesionarios a planes de conectividad para zonas a donde no pueden llegar. El Estado pone otra parte. Sin embargo, ha habido casos en los que estos fondos regresan a los proveedores. Por lo tanto, es importante cambiar la regulación. En Argentina, por ejemplo, hay un fondo específico para redes comunitarias y, además, se tiene una regulación específica para que no regresen a los grandes concesionarios.

apoyos específicos. En vez de que tenga Telcel, puede tener Wiki Katat”.⁹⁵

Centralizar y profundizar la brecha

Los recursos del Estado no se están destinando a promover o fortalecer los procesos locales de conectividad, sino a un modelo centralizado. En 2021 aumentaron los recursos públicos invertidos en CFE Telecom Internet para Todos⁹⁶ (CFE-TEIT), la empresa insignia del sexenio del presidente López Obrador para reducir la brecha digital en México, cuyos objetivos y alcances han generado inquietudes,⁹⁷ en especial, cuando Altán Redes, una de las empresas creadas el sexenio anterior con la misión de proveer conectividad al 92% del territorio, fue declarada en concurso mercantil.⁹⁸ Éste es un recurso legal que le permite conservar su funcionamiento mientras inicia un proceso de reestructuración y evitar “el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago”,⁹⁹ de una deuda que alcanza los 17 000 millones de pesos con

acreedores como los proveedores de tecnología y la banca de desarrollo nacional y extranjera.¹⁰⁰

Según Altán Redes, que nació de una alianza pública-privada en el gobierno de Enrique Peña Nieto, la declaración de concurso mercantil “no tendrá mayor impacto en las operaciones de la empresa”¹⁰¹ ni en su proyecto Red Compartida. Otras voces —como la de Jorge Bravo, presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información— advierten que “la Red Compartida es un proyecto de telecomunicaciones cuyo modelo de negocio nunca estuvo claro o es fallido”.¹⁰²

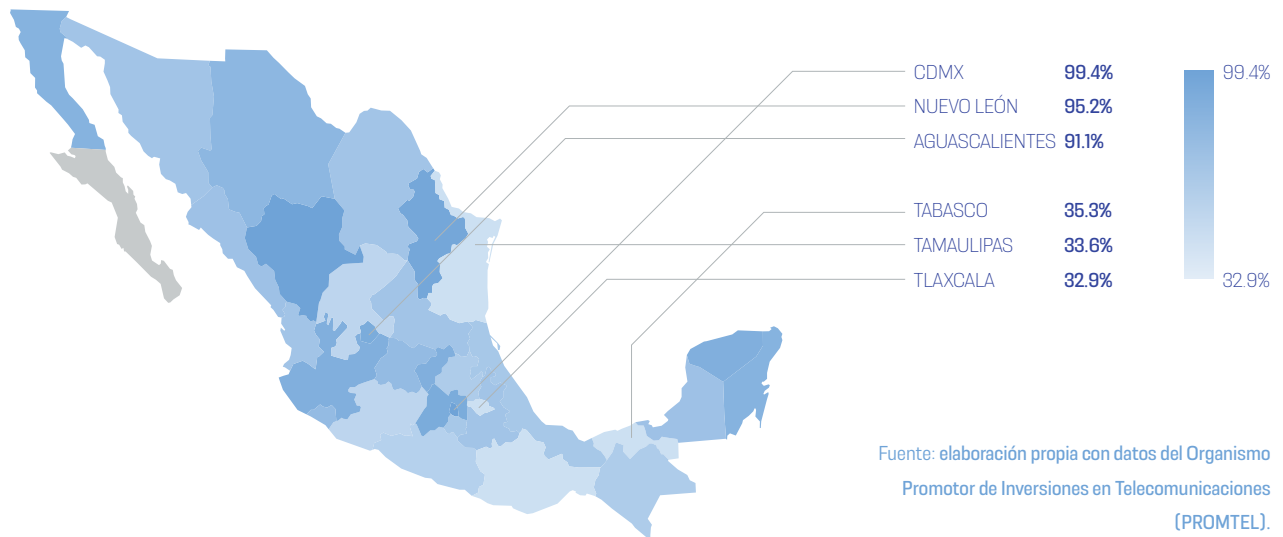
La visión sigue siendo la de un programa dedicado a establecer puntos de conexión planificados desde el centro. Por momentos, la propuesta de este gobierno no parece ser distinta de la que tuvo el sexenio anterior. México Conectado, que también fijó metas de puntos de conectividad y CFE-TEIT camina sobre esa misma línea. Su meta es de 200 000 puntos de acceso gratuito a internet, además de extender los servicios de red y banda ancha a cerca de 130 000 localidades.

El Congreso de Guerrero aprobó un exhorto a CFE-TEIT para reportar “los avances logrados en las comunidades durante el 2020 y las que serán beneficiadas con la conexión en este 2021”. El diputado Bernardo Ortega Jiménez dijo: “Es la fecha en que el 65% de la población de Guerrero carece de acceso al servicio de internet”.¹⁰³

- 95 Wiki Katat es un operador móvil virtual social y comunitario localizado en Cuetzalán, Puebla, promovido por la radio *Tosepan Limakxtum* y la Unión de Cooperativas Tosepan, que utiliza la red de Altán para proveer servicios de telefonía móvil e internet móvil; además, cuenta con un portal de contenidos propios con el dominio taewaloni.net. Este operador “busca facilitar la comunicación entre territorios y comunidades vecinas para el intercambio y el fortalecimiento de la autonomía, afianzando la construcción de los sueños [y] la paz social”. Véase Wiki Katat Tosepan, 9 de diciembre de 2021, imagen anexa, publicación de Facebook, <https://www.facebook.com/Wiki-Katat-Tosepan-101007245774528/photos/pcb.102190072322912/102189908989595/>
- 96 Páez Jiménez, Efrén, “Triplican presupuesto a la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional y más metas para CFE Telecom”, DPL News, 9 de septiembre de 2021, <https://digitalpolicylaw.com/mexico-triplican-presupuesto-a-la-coordinacion-de-la-estrategia-digital-nacional-y-mas-metas-para-cfe-telecom/>
- 97 Ríos, Aylín, “Preocupa Internet Para Todos”, Reforma, 21 de julio de 2021, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?urlredirect=https://www.reforma.com/preocupa-desarrollo-de-cfe-internet-para-todos/ar2224487?_rval=1
- 98 Saúl Vela, David, “Juez admite solicitud de Altán Redes de entrar en concurso mercantil”, *El Financiero*, 2 de agosto de 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/02/juez-admite-solicitud-de-altan-redes-de-entrar-en-concurso-mercantil/>
- 99 Ley de Concursos Mercantiles, art. 1, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/29_20120.pdf

- 100 López, Zyanya, “Altán Redes: la promesa de conectar México está en riesgo”, *Expansión*, <https://expansion.mx/empresas/2021/07/16/altan-redes-concurso-mercantil-futuro-conexion>
- 101 “Avanza la reestructura financiera de Altán Redes”, Altán, Redes, 16 de noviembre de 2021, <https://www.altanredes.com/avanza-la-reestructura-financiera/>
- 102 Bravo, Jorge, “Altán la Red Compartida a reestructurar deuda”, *El Economista*, 16 de julio de 2021, <https://www.economista.com.mx/opinion/Altan-la-Red-Compartida-a-reestructurar-deuda-20210716-0042.html>
- 103 “Aprueban exhorto a CFE Telecomunicaciones para que informe avances de la conexión de internet en zonas marginadas del estado”, Congreso del Estado de Guerrero LXII Legislatura, 3 de febrero de 2021, <https://congresogro.gob.mx/62/inicio/2021/02/03/aprueban-exhorto-a-cfe-telecomunicaciones-para-que-informe-avances-de-la-conexion-de-internet-en-zonas-marginadas-del-estado/>

Figura 2.9 Porcentaje de la población cubierta por Red Compartida, de Altán Redes, en 2021



De acuerdo a Karla Prudencio, “la política está basada en una infraestructura centralizada, sin un diagnóstico muy claro y sin pensar en el capital humano que se requiere para generar un proyecto de conectividad”. Es decir, no se trata nada más de conectar, sino también de generar los recursos locales que permitan dar mantenimiento a la infraestructura y ofrecer soluciones cuando se presenta una falla.

Lejos de esta visión centralista, Kiado considera que “tendríamos que tener un fondo de comunicaciones comunitarias. Es un tema de infraestructura. El estado debe garantizar la infraestructura para que puedan conectarse”. Imagina que puede ser un tipo de pequeñas concesiones, como sucedió en su momento con las radios comunitarias, que permita que “una comunidad o alguien que haya legitimado la comunidad pueda operar esas redes dentro de cada región”.

Sin política integral de inclusión digital

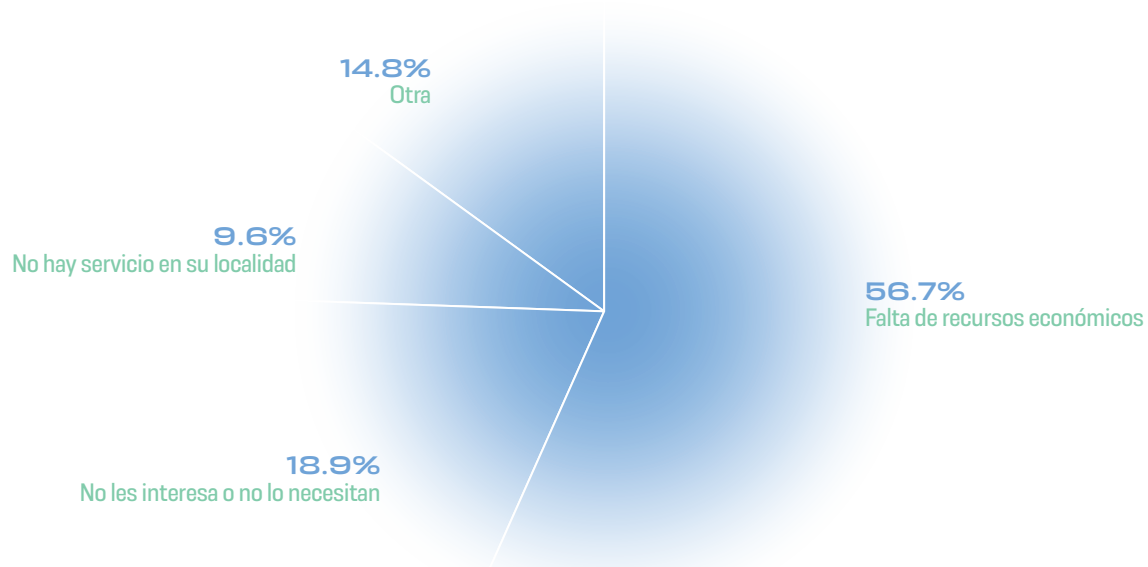
Para Kiado Cruz hay un punto importante que también debe abordarse en los planes de conectividad: que “haya fondos de protección de datos”. Es decir, aclarar, cuando una comunidad se conecta, de qué forma “se protegen esos datos, para que no se vuelva minería de otros”, indicó.

En la organización Surco están discutiendo acerca de la soberanía de datos indígenas.¹⁰⁴ “No sólo hay datos personales, hay datos colectivos” y, por lo tanto —expresó Cruz—, se debe analizar cómo protegerlos cuando se suben a internet”. Y también “hay que respetar [a quienes] no quieren conectarse”, porque más allá del acceso a la información hay un tema de protección de datos personales y datos colectivos, reflexiona.

En esto coincide también Karla Prudencio, “el derecho a la desconexión también es un derecho importante”. Las personas eligen si es que no quieren estar en internet. De acuerdo con la ENDUTIH 2020, las tres principales razones por las cuales los hogares que disponen de una computadora no se conectan a internet son, en primer lugar, por “falta de recursos

¹⁰⁴ “La soberanía de los datos indígenas se refiere [...] al lugar adecuado de la autoridad en la gestión de los datos sobre los pueblos indígenas, sus territorios y formas de vida. Las primeras expresiones de la soberanía de datos indígenas pueden verse en las tradiciones orales indígenas, que incluían un complejo conjunto de derechos y responsabilidades en relación con el uso de la información que poseía la comunidad”. Kukutai, T., y J. Taylor, eds., *Indigenous Data Sovereignty: Toward an Agenda*, Canberra, ANU Press, 2016, pp. 14–15, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crgf>

Figura 2.10 Porcentaje de hogares con computadora que no se conectan a internet según razones principales



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares

económicos” (56.7%), en tanto que un segundo motivo es que “no les interesa o no lo necesitan” (18.9%) y, finalmente, porque “no hay servicio en su localidad (9.6%)”.¹⁰⁵

En caso de que las comunidades indígenas elijan acceder a internet, para asegurar una perspectiva de derechos humanos, es necesario preguntarse qué tipo de acceso se quiere, apuntó Karla Prudencio. Se “necesita contenido plural, contenido en lenguas. Que no sólo puedan acceder a contenido, sino también crear contenido”.¹⁰⁶

Y no solamente eso. De la misma forma en que Kiado Cruz apuntaba a la necesidad de repensar la protección de los datos personales y colectivos, Karla Prudencio también considera esta dimensión comunitaria de la información. Los contenidos generados en las comunidades indígenas de México deben gozar de un nivel de protección, “no bajo ideas privativas [sino que] puedan tener ciertos derechos colectivos”.¹⁰⁷

Las redes comunitarias, por tanto, se conciben como un proyecto integral. Contribuyen a que las personas se involucren en el proceso de crear internet y “no nada más es dónde ponemos la antena, sino para qué queremos esto, qué vamos a crear, qué vamos a decir en internet, por qué nuestra voz es importante, por qué necesitamos buscar cosas”, recalzó Prudencio.

Entonces, deben existir opciones para acceder a la información y no exclusivamente a través de internet. Más aún en un contexto como el de la pandemia, en que el registro para la aplicación de la vacuna requiere de una conexión a internet. Pero ¿qué pasa si una persona no quiere conectarse? Debería haber otras alternativas.

En materia de inclusión digital, también se ven retrocesos, como el cierre de los Centros de Inclusión Digital (CID).¹⁰⁸ Estos espacios se crearon usando la infraestructura heredada del programa México Conectado del sexenio de Peña Nieto, a fin de ofrecer “cursos de alfabetización digital básica, programación, robótica y emprendimiento dirigido a niños,

105 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad...”, *op. cit.*

106 ARTICLE 19, entrevista a Karla Prudencio, *op. cit.*

107 *Idem.*

108 Cruz Flores, Luis Manuel, “La inclusión digital para la ciudadanía que no fue”, *Nexos*, 21 de febrero de 2021, <https://educacion.nexos.com.mx/la-inclusion-digital-para-la-ciudadania-que-no-fue/>

jóvenes, adultos y adultos mayores para que desarrollaran habilidades”.¹⁰⁹

Su implementación permitió que diferentes sectores de la población, entre ellos, el de los adultos mayores, tengan un espacio de aprendizaje: desde nociones básicas de cómo utilizar la computadora o el procesador de textos hasta descargar documentos como la Clave Única de Registro de Población (CURP) y navegar en la red en busca de información.

Estos espacios son relevantes desde una perspectiva de derecho a la información y de desarrollo de habilidades digitales. Sobre todo, cuando se suma a la brecha digital una brecha generacional.

En una investigación realizada en Chiapas por ARTICLE 19, una persona entrevistada señaló sobre el uso de las TIC: “ya no hay tiempo, ya estoy viejo”.¹¹⁰ Cuando se le preguntó si estaría interesado en aprender a utilizarlas, respondió: “ya no, no aprenderé nada”.¹¹¹ Persiste esta idea de que la generación adulta mayor ya no puede aprender fácilmente nuevas prácticas y cuestiones relacionadas con la tecnología. Otra persona, durante la entrevista, expresó: “ya pasó el tiempo para nosotros, ya son para los chavos”.¹¹²

La falta de acceso a internet, así como la ausencia de habilidades cívicas para la apropiación de las TIC, es una limitación para ejercer los derechos de acceso a la información y libertad de expresión. La brecha digital es un obstáculo para acceder a información ya sea en temas de salud —en el contexto de la pandemia de COVID-19—, sobre “participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia”¹¹³ —en asuntos predominantemente ligados a megaproyectos— o en casos de desastres naturales.

109 *Idem.*

110 Zentella, Adriana, “Brecha digital de género y flujos de información en Chiapas”, investigación interna para ARTICLE 19, enero de 2021.

111 *Idem.*

112 *Idem.*

113 CEPAL, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, p.14 Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

La incapacidad del Estado para mantener una coordinación efectiva en el ámbito de una política pública que garantice el mandato constitucional en materia de acceso a las TIC, llevó al Observatorio de Telecomunicaciones en México (Observatel) a presentar un amparo “para solicitar que el Ejecutivo federal cumpla con el mandato constitucional de elaborar la Política de Inclusión Digital Universal” (PIDU).¹¹⁴

Para Observatel, la ausencia de una política digital que cuente con objetivos anuales y sexenales dificulta que las personas accedan a las TIC y a la conectividad universal en un entorno seguro y confiable pero, sobre todo, en condiciones de igualdad, equidad y libertad.

El amparo fue admitido por el Juzgado Segundo de Distrito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y, con ello, Observatel busca “que todas las autoridades involucradas en la elaboración de la PIDU inicien cuanto antes las acciones pendientes para materializar este mandato constitucional y, de esta forma, garanticen de manera efectiva el derecho humano de acceso a las TIC y a la conectividad”.¹¹⁵

Reducir la brecha digital en México exige un trabajo multidimensional. Por un lado, es necesario apuntalar los esfuerzos del Estado para tener una coordinación efectiva entre las diferentes instituciones de gobierno, que contemple aspectos de infraestructura, pero también de alfabetización digital y desarrollo de habilidades cívicas, de regulación, de protección de datos y de pertinencia cultural, entre otros.

Es necesario contar con una estrategia digital nacional clara y con indicadores que permitan medir y

114 “Observatel promovió un amparo para solicitar que el Ejecutivo federal cumpla con el mandato constitucional de elaborar la Política de Inclusión Digital Universal y que dicha política se ajuste a los parámetros mínimos establecidos en la Constitución y en la ley”, Observatel, comunicado 05/21, 9 de diciembre de 2021, <http://observatel.org/wp-content/uploads/2021/12/comunicado-de-observatel-0521-2.pdf>

115 *Idem.*



SI



**A LA REUBICACIÓN
DE LAS VÍAS FÉRREAS**

NO

**A LA DESTRUCCIÓN
NUESTRAS CASAS**

QUEREMOS QUE RESPETEN NUESTRA IDENTIDAD

CAMPECHE, CAMPECHE, 05 MARZO 2021. Protesta del colectivo Tres Barrios para conseguir la reubicación de las vías del Tren Mayo en el estado.

Foto: Michael Balam/cuartoscuro.com

evaluar el alcance de las políticas de conectividad,¹¹⁶ y fortalecer los procesos locales en la materia, lo que implica reformular el centralismo de los programas federales como el de CFE-TEIT y crear fondos especiales para proyectos como las redes comunitarias o las intranets.

Por otra parte, en un contexto de extracción intensiva de datos¹¹⁷ y del llamado “capitalismo de vigilancia”,¹¹⁸ será necesario continuar un diálogo multisectorial en lo que respecta a los contenidos generados por las comunidades indígenas de México desde una

perspectiva de derechos colectivos y de lo que se ha denominado “soberanía de datos indígenas”.

Como parte de estos esfuerzos, también será fundamental que se reconozca la dimensión cultural y lingüística de la conectividad.¹¹⁹ “Las políticas de conectividad tendrían que estar acompañadas de políticas de contenidos para que una red realmente se utilice por las comunidades [y] sea significativa para [ellas]. La creación de contenidos [hará] sostenible el internet en ciertas comunidades”, expresó Karla Prudencio.

Como hemos advertido en anteriores informes,¹²⁰ el gobierno de México debería incorporar a sus programas de conectividad los indicadores ROAM-X de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a fin de impulsar un enfoque de derechos humanos y de género que garanticen la universalidad de internet.

Además, el Estado mexicano debe realizar, con el apoyo de la UNESCO, una evaluación de la política de conectividad que permita: 1) contar con un conocimiento exhaustivo y sustantivo del entorno y las políticas nacionales de internet, 2) evaluar su pertinencia con los indicadores ROAM-X y su contribución al desarrollo sostenible y 3) recibir recomendaciones sobre las “políticas e iniciativas prácticas que permitan al país mejorar su ecosistema de internet a medida que evolucionan las TIC”.¹²¹

El gobierno tiene la oportunidad de “generar políticas de conectividad que realmente puedan hacer que el ejercicio de derechos humanos se potencie y no que se ponga en riesgo”, puntualizó Karla Prudencio. Y estas políticas deberán tener un mayor grado de coordinación entre las diferentes instancias encargadas de reducir la brecha digital en México.

También será importante observar el desarrollo de la declaración de concurso mercantil de Altán Redes, con el fin de identificar si logrará cumplir con el compromiso de conectar el 92% del territorio nacional en

116 La Auditoría Superior de la Federación detectó que “el marco jurídico que norma la definición, operación y seguimiento de la Estrategia Digital Nacional (EDN) se encuentra disperso en distintos ordenamientos jurídicos, así como en documentos operativos”. También identificó la “falta de una estructura programática-presupuestaria en materia de EDN, [y una] desvinculación de los objetivos nacionales y sectoriales con los recursos disponibles para el logro de esos objetivos y metas”. Por ello, alienta la emisión de un “plan de acción de digitalización nacional sustentado en un diagnóstico de las necesidades en TIC de [...] la población, y se establezca de forma expresa los elementos y políticas que conforman la EDN y los actores institucionales encargados de darle cumplimiento a las líneas de acción del plan, tanto aquellas que son competencia de una institución en particular como las que son de cumplimiento general de los operadores de las disposiciones en la materia; asimismo, que en el ámbito presupuestario se establezcan mecanismos para que se identifique con precisión el total de recursos que el gobierno federal destinó a la implementación de la EDN”. Gobierno de México, Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, pp. 12–14.

117 “El extractivismo de datos supone que todo es una fuente de datos. Desde este punto de vista, la vida misma no es más que un flujo continuo de datos. La omnipresencia de las tecnologías y los regímenes de datos en todas las esferas de la existencia desplazan formas alternativas de ser, pensar y sentir. La mercantilización de la vida y el establecimiento de un orden mediado por las relaciones de datos limitan la posibilidad de vida fuera del régimen de datos: negarse a generar datos significa la exclusión”. Ricaurte, Paola, “Data Epistemologies, The Coloniality of Power, and Resistance”, *Television & New Media*, 20 (4), pp. 350–365, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1527476419831640#:~:text=Data%2Dcentric%20epistemologies%20should%20be,and%20epistemologies%2C%20and%20threatens%20life>

118 Kavenna, Joanna, “Shoshana Zuboff: ‘Surveillance capitalism is an assault on human autonomy’”, *The Guardian*, 4 de octubre de 2019, <https://www.theguardian.com/books/2019/oct/04/shoshana-zuboff-surveillance-capitalism-assault-human-autonomy-digital-privacy>

119 ARTICLE 19, *Disonancia*, *op. cit.*, p. 175.

120 *Ibid.*, p. 248.

121 “National assessments”, *op. cit.*

2028¹²² o terminará como “una mala idea y un mal proyecto de telecomunicaciones”.¹²³

Por último, habrá que prestar atención al despliegue de la red de quinta generación (5G) en México¹²⁴ y el rol que podría tener en las acciones para cerrar la brecha digital, porque mientras algunas voces han advertido su potencial¹²⁵ para ello, otras señalan que podría “empeorarla”.¹²⁶

La libertad de expresión y el acceso a la información están fuertemente imbricadas con el acceso a internet. Sin embargo, es necesario un conjunto de acciones previas e integradas para que el número de personas usuarias o la cantidad de teléfonos celulares no sean los únicos elementos para medir el alcance de una política pública. Un acceso no sólo asequible y de calidad, sino que respete la privacidad, la seguridad y la neutralidad de la red.

122 Peralta, Leonardo, “Altán Redes enfrenta problemas para reducir brecha digital en México”, *Milenio*, 9 de agosto de 2021, <https://www.milenio.com/especiales/altan-redes-enfrenta-problemas-reducir-brecha-digital-mexico>

123 Bravo, Jorge, “Altán...”, *op. cit.*

124 “El pleno del IFT aprueba modificar 18 títulos de concesión de Telcel para ofrecer servicios 5G”, Instituto Federal de Telecomunicaciones, comunicado 8/2022, 9 de febrero de 2022, <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprueba-modificar-18-titulos-de-concesion-de-telcel-para-ofrecer-servicios-5g-0>

125 Lucas-Bartolo, Nicolás, “México tiene en la 5G una oportunidad para acortar la brecha digital: Ericsson”, *El Economista*, 18 de noviembre de 2019, <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-tiene-en-la-5G-una-oportunidad-para-acortar-la-brecha-digital-Ericsson-20191118-0015.html>

126 Bloom, Peter, “La tecnología 5G no reducirá la brecha digital y podría incluso empeorarla”, Rhizomatica, <https://www.rhizomatica.org/la-tecnologia-5g-no-reducira-la-brecha-digital-y-podria-incluso-empeorarla/>



ASESINATOS

VIGILANCIA

PRECARIEDAD

IMPUNIDAD

AMENAZAS

ESTIGMATIZACIÓN

INTIMIDACIÓN

LA PERSISTENTE OFENSIVA CONTRA LA PRENSA

El trabajo de los periodistas es una cosa importante en las democracias, puede resultar odioso, puede resultar antipático, puede resultar incómodo, puede resultar lo que usted quiera, pero al final de cuentas los periodistas tenemos una tarea que hacer y en esa tarea se involucran varias cosas: la información, los ejercicios de debate sobre temas de interés público y la crítica.¹

CARMEN ARISTEGUI

En 2021, ARTICLE 19 registró que, en promedio, cada 14 horas una persona periodista es agredida por ejercer su labor, de tal forma que a lo largo de 12 meses, se documentaron 644 ataques vinculados con el ejercicio periodístico. La continua violencia contra la prensa es el resultado de gobiernos ausentes, tanto el actual como los pasados, que han sido incapaces de impedir la violencia, de garantizar medidas de no repetición, de investigar los crímenes contra la libertad de expresión y de reparar el daño, y que, por el contrario, agreden directamente a los medios mediante

¹ “Lamentable que el presidente utilice su palabra, tan poderosa, para destruir reputaciones: Aristegui”, *Aristegui Noticias*, 4 de febrero de 2022, <https://aristeguinoticias.com/0402/mexico/lamentable-que-el-presidente-utilice-su-palabra-tan-poderosa-para-destruir-reputaciones-aristegui/>

el estigma, la violencia física y el acoso, entre otros agravios.

De acuerdo con los datos registrados hasta 2021, durante el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador se han realizado 1945 ataques contra la prensa, entre los cuales se cuentan 33 asesinatos de periodistas² y dos desapariciones.³ En comparación, en los primeros 3 años de gobierno de Enrique Peña Nieto, ARTICLE 19 registró 16 asesinatos contra periodistas en posible vínculo con su labor y 1053 ataques, es decir, que los primeros tres años de López Obrador representan casi un 85% más de ataques contra la prensa que los primeros tres años del anterior mandatario.

² Periodistas asesinados por motivos vinculados a su labor profesional, según la documentación de ARTICLE 19: Jesús Alejandro Márquez Jiménez, Rafael Murúa Manríquez, Samir Flores Soberanes, Santiago Barroso, Telésgoro Santiago Enríquez, Francisco Romero, Norma Sarabia, Rogelio Barragán, Jorge Celestino Ruiz Vázquez, Edgar Alberto Nava López, Nevith Condés Jaramillo, María Elena Ferral, Jorge Miguel Armenta Ramos, Pablo Morrugares Parraguirre, Juan Nelcio Espinoza, Julio Valdivia, Israel Vázquez Rangel, Jaime Daniel Castaño Zacarías, Benjamín Morales Hernández, Gustavo Sánchez Cabrera, Saúl Tijerina Rentería, Ricardo López Domínguez, Jacinto Romero Flores, Fredy López Arévalo, Alfredo Cardoso Echeverría, José Luis Arenas Gamboa, Margarito Martínez, Lourdes Maldonado López, Roberto Toledo, Heber López Vázquez, Jorge Luis Camero Zazueta, Juan Carlos Muñiz, Armando Linares López.

³ Jorge Molontzín Centlal y Víctor Manuel Jiménez.



es uno de los países más peligrosos para la prensa en el mundo:

–En 2021 se registraron 644 agresiones.

–Esto es una agresión cada 14 horas.

Fuente: ARTICLE 19



Violencia contra la prensa durante gobierno de AMLO:



- 33 asesinatos de periodistas, hasta marzo de 2022.
- 2 desapariciones de periodistas, hasta diciembre de 2021.
- 1,945 agresiones, hasta diciembre de 2021.

Fuente: ARTICLE 19

Figura 3.1 Comparativo de ataques contra la prensa en los primeros tres años de gobierno de EPN y AMLO



Fuente: ARTICLE 19

El aumento de la violencia durante el último trienio también se vincula a las omisiones de las autoridades. Por un lado, no rechazan la violencia contra la prensa y, por el otro, utilizan el poder público para agredir y censurar. Una forma característica de violencia estos tres años ha sido la estigmatización, que abona al contexto hostil en el que miles de periodistas ejercen su labor. Y de lo observado en el actual sexenio, resulta muy preocupante que sea la cabeza del Estado quien —en lugar de cumplir su obligación primordial de promover la protección a la prensa— lidere la intolerancia y destruya mediante su voz la credibilidad de los medios de comunicación. Tal como dijo la periodista Carmen Aristegui: “Es lamentable por los cuatro costados que se quiera utilizar la palabra tan poderosa, tan poderosa del presidente de la República para destruir reputaciones”.⁴

Al asedio constante contra la prensa se le suman los patrones de opresión sistémica: la precariedad y la discriminación.

ARTICLE 19 reitera que cada ataque contra la prensa, más que una cifra, es un intento de censura y, por lo tanto, representa el daño no sólo de una persona cuya libertad de expresión fue limitada, sino que también restringe el derecho a la información de la ciudadanía mexicana. Así, en un país donde cada 14 horas se agrede a los medios por ejercer su labor, a lo largo y ancho del territorio, no sólo está en juego la libertad de expresión, sino la democracia misma.

4 “Lamentable que el presidente...”, *op. cit.*

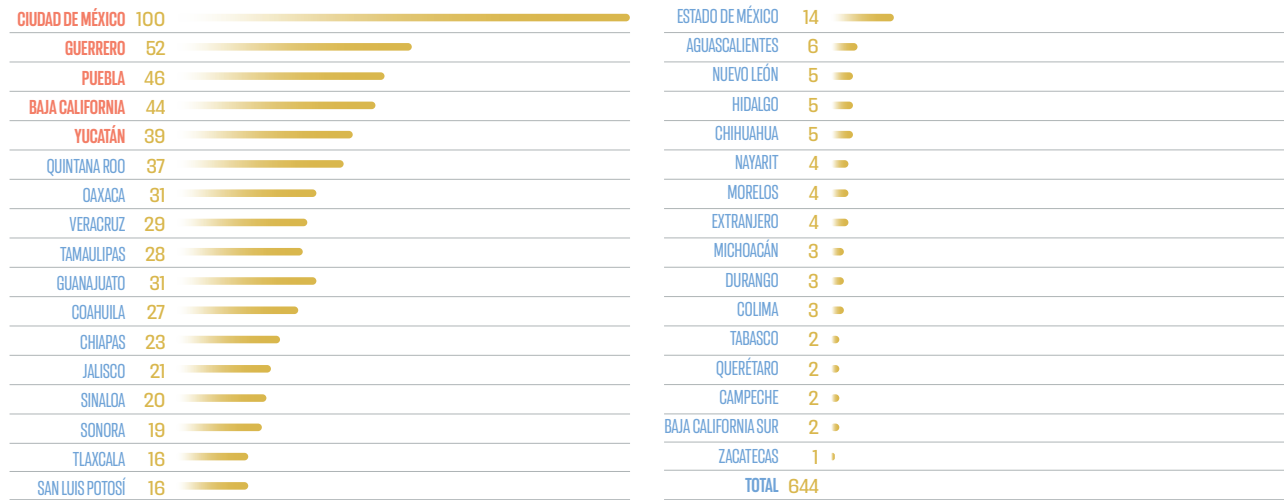
Patrones de violencia contra la prensa

El 16 de julio de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que, en su administración, la violencia no es un tema que concierne a todo el territorio nacional: “claro que hay problemas muy focalizados, pero no es una situación generalizada. En México, afortunadamente, hay paz y tranquilidad, hay gobernabilidad.”⁵ No obstante, las agresiones contra la prensa dicen otra cosa: 2021 es el primer año en que ARTICLE 19 registró por lo menos un ataque contra la prensa por su labor, en todas las entidades del país.

ARTICLE 19 constató que tanto en la capital del país como en el resto de las entidades federativas la violencia es cada vez más común contra los periodistas. En 2021, las entidades con más agresiones documentadas fueron la Ciudad de México, con 100 ataques (15.53%); Guerrero, con 52 (8.07%); Puebla, con 46 (7.14%); Baja California, con 44 (6.83%), y Yucatán, con 39 (6.06%). Estos cinco estados concentran el 43.63% de los atentados contra la prensa.

5 Villa y Caña, Pedro, “AMLO asegura que en México hay paz, tranquilidad y gobernabilidad”, *El Universal*, 16 de julio de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-asegura-que-en-mexico-hay-paz-tranquilidad-y-gobernabilidad>

Figura 3.2 Agresiones contra la prensa en México, por entidad federativa



Fuente: ARTICLE 19

La Ciudad de México, núcleo político del país, donde se concentran poderes públicos federales y locales, así como a un nutrido número de medios de comunicación, es el escenario del mayor número de agresiones perpetradas en 2021. Mina Moreno, jefa de información y abogada del portal Justicia para Todos, fue víctima de una serie de ataques, desde intimidaciones de autoridades hasta dos allanamientos de morada por sujetos desconocidos, como respuesta a sus coberturas de feminicidios, de corrupción en el sistema judicial y de política nacional. Sobre la violencia en la capital, Mina explicó en entrevista con ARTICLE 19:

Las autoridades policiales en la Ciudad de México desconocen cuáles son los protocolos de atención y reacción para proteger a periodistas. En el caso de mis allanamientos, utilicé el botón de pánico, pero sólo me monitorearon desde lejos. Fueron las redes de periodistas quienes me apoyaron [para] exigir a las autoridades que vinieran e hicieran las revisiones pertinentes en la zona. Desafortunadamente, el oficialismo del gobierno federal y de la Ciudad de México se encargan de decir que están atentos de la prensa, para salvaguardar nuestras vidas, pero el discurso es muy distinto a lo que ocurre en [el] terreno. Hay total ignorancia, pero eso no les

exime del cumplimiento de sus obligaciones para protegernos.⁶

Las vivencias de Moreno son, desafortunadamente, una constante en la capital del país, pues esta entidad resalta por las agresiones como respuesta a la cobertura de corrupción y política. Con 43% de los casos, los periodistas de la Ciudad de México que más violencia padecen son quienes cubren las acciones de personas funcionarias públicas, sus procesos de transparencia o de corrupción. Con 33 ataques perpetrados por personas funcionarias civiles y por fuerzas de seguridad civiles, es también la entidad con más agresiones realizadas por autoridades locales. En cuanto a los funcionarios federales, éstos cometieron 26 atentados contra la prensa, el 26% de los actos de violencia en la entidad.

El segundo estado con más agresiones documentadas contra los medios es Guerrero, con 52 casos y son las fuentes de *seguridad y justicia* y de *corrupción y política* las más vinculadas a esta violencia, con el 59.61% (31 de 52) de los ataques y el 36.5% (19 de 52), respectivamente. Los riesgos de cubrir estas fuentes

6 Entrevista de ARTICLE 19 con Mina Moreno, jefa de información y abogada 16 de enero de 2022.

informativas en una entidad como Guerrero están precisamente vinculados a las relaciones entre grupos de poder fáctico y autoridades. Jonathan Lugo Cuevas, periodista desplazado, director de *API Guerrero* —quien reporta, sobre todo, acerca de la inseguridad en Iguala y que ha sido objeto de agresiones como extorsiones, amenazas e intimidación, entre otras, por su ejercicio informativo— dijo: “Vivir en el estado de Guerrero es difícil. Prácticamente todo el territorio es dominado por grupos del narcotráfico coludidos con autoridades municipales, estatales y hasta federales. En mi caso, no sólo han llegado a mi domicilio, sino que incluso han amenazado con armas de fuego a mis familiares. Ejercer periodismo en esta entidad mexicana es, simplemente, jugarte la vida”.⁷

Cada año, ARTICLE 19 repite que la prensa guerrerense está bajo asedio y que esto responde en gran medida a la pugna por el control del territorio entre bandos de la delincuencia organizada, por un lado, y a la colusión de grupos de poder fáctico con las autoridades, por el otro. Un informe del World Justice Project, de 2018, calificó a esta entidad como la que tiene menores índices de “Estado de derecho” en México, en referencia “a los límites del poder gubernamental, derechos fundamentales, justicia civil y justicia penal”.⁸ En este sentido, de las 52 agresiones documentadas en Guerrero, 19.23% fueron cometidas por integrantes del crimen organizado, mientras que 38.46% fueron perpetradas por personas servidoras públicas. Lo anterior refleja la colusión y las pugnas por el poder en la entidad, que tienen larga data en el marco de una historia cargada de cacicazgos, intervenciones militares, represión y pobreza.

La continua violencia en la entidad y la ausencia de una estrategia que prevenga y proteja a la prensa también han desencadenado el fenómeno del desplazamiento forzado. Tanto por sus propios medios, como a través de planes del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, varios comunicadores han optado por migrar y cubrir la entidad desde lejos. Como se mencionó, Jonathan Lugo es uno de los periodistas

desplazados y al respecto dijo: “La estrategia de protección es alejarnos, pero jamás garantizar nuestros derechos humanos, jamás generar las condiciones para que podamos ejercer el derecho de libre expresión y libertad de prensa, y mucho menos para regresar a quienes hemos sido desplazados, porque incluso estando fuera, lejos, no nos hacen valer ese derecho a la paz, la tranquilidad y la seguridad”.⁹ Durante el sexenio actual, al menos 11 comunicadores de Guerrero han salido de sus hogares por la violencia, dejando muchas veces a sus familiares y sus fuentes de ingreso. Adicionalmente, se están restando voces y miradas que aportan luz sobre temas de interés público en sus comunidades.

Los riesgos que corre el periodismo en cada estado varían según el contexto particular. Por ejemplo, en 2021, Puebla fue la tercera entidad donde ARTICLE 19 documentó más ataques contra la prensa, con 46 agresiones, es decir, el 7.1% del total. De esos 46 ataques, 27 están vinculados a la cobertura de las áreas de derechos humanos (11 agresiones), tierra y territorio (10 agresiones) y protesta (seis agresiones). No es de sorprenderse, por lo tanto, que en Puebla los principales responsables sean autoridades estatales y municipales (20 casos), seguidas de particulares vinculados a empresas (13 casos). Miryam Vargas Teutle, comunicadora indígena de *Radio Cholollán*, testimonia sobre los riesgos de cubrir estas fuentes desde un medio comunitario poblano: “Para empezar, hoy, ser parte de una comunidad indígena es un riesgo desde que el desarrollo económico se piensa a costa de los territorios de vida de nuestros pueblos, a pesar de que estos mismos territorios soportan al mundo entero por la riqueza de bienes naturales con los que cuentan y es de vital importancia protegerlos”.¹⁰

La violencia contra el periodismo no sólo se dimensiona por su propagación en el territorio nacional, sino también por el impacto en las vidas y las percepciones de quienes lo ejercen. Yohali Reséndiz es periodista independiente y ha cubierto en los últimos años asuntos de derechos humanos, corrupción y política. En 2021, una vez más fue amenazada por sus noticias sobre falta de insumos en el sector salud. En su experiencia, los medios mexicanos viven ahora un

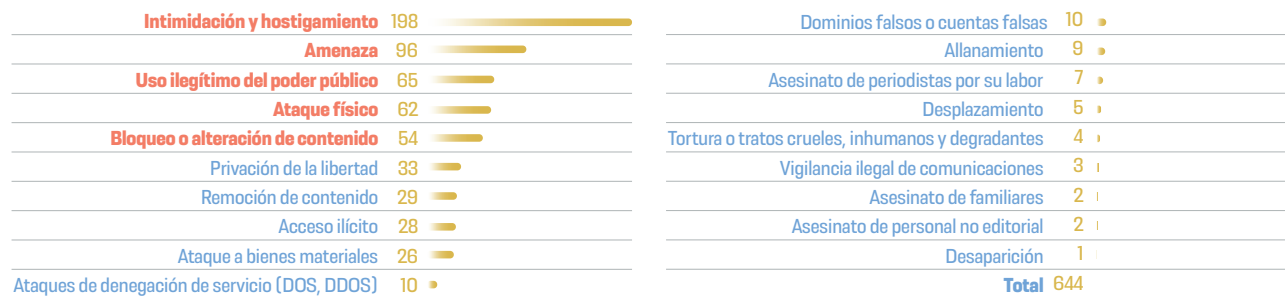
7 Entrevista de ARTICLE 19 con Jonathan Lugo, periodista desplazado, 23 de agosto de 2021.

8 “Estado de derecho mexicano: en el sótano”, México Social, 10 de abril de 2019, <https://www.mexicosocial.org/estado-de-derecho-mexico-the-world-justice-project/>

9 Entrevista con Jonathan Lugo, *op. cit.*

10 Entrevista de ARTICLE 19 con Miryam Vargas Teutle, comunicadora indígena de Radio Cholollán, 5 de enero de 2022.

Figura 3.3 Tipología de agresiones contra la prensa en 2021



Fuente: ARTICLE 19

proceso de autocensura, pues en cada nota tienen que decidir qué información podrían publicar y qué deben filtrar para su seguridad. Y relata:

Horas después de mi cobertura en el hospital Balbuena, en la Ciudad de México, los mensajes y llamadas fueron: “Estás boletinada en los hospitales del IMSS y de Salud, el día que caigas aquí, ya verás para lo que te servirá tu pinche camarita”; [...] “Reportera de mierda”; [...] “Vas a valer verga”. Y en ese tono las decenas de mensajes que leí. Cada vez me siento más cercada en las denuncias que trabajo y en donde, en lugar de comenzarlas a trabajar, varias preguntas me hacen detenerme: ¿realmente vale la pena? ¿A quién o a quiénes voy a mencionar? ¿Cuál es el riesgo?

Tipología de la violencia

Si bien, este año ARTICLE 19 registró un número menor de agresiones con respecto a 2020, la violencia sigue siendo mayor a la de 2019, primer año de la administración de Andrés Manuel López Obrador, y a la de cada año de los sexenios de Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón.¹¹ En este sentido, más que un cambio, en 2021, se observa una continuidad de las tendencias vistas en años pasados.

11 ARTICLE 19 inició el registro de este tipo de agresiones en 2009, por lo cual las del sexenio de Felipe Calderón sólo están documentadas parcialmente.

En 2021, igual que en los dos años anteriores, las agresiones más comunes contra la prensa fueron las intimidaciones, con 198 casos (30.75%); seguidas de las amenazas, con 96 ocasiones (14.91%), y en tercer lugar, el uso ilegítimo del poder público, que ocurrió 65 veces (10.09%). Estos tres tipos de ataques en su conjunto sobrepasan el 55% del total. Esto es importante si se considera que ARTICLE 19 contempla 18 categorías¹² de agresiones.

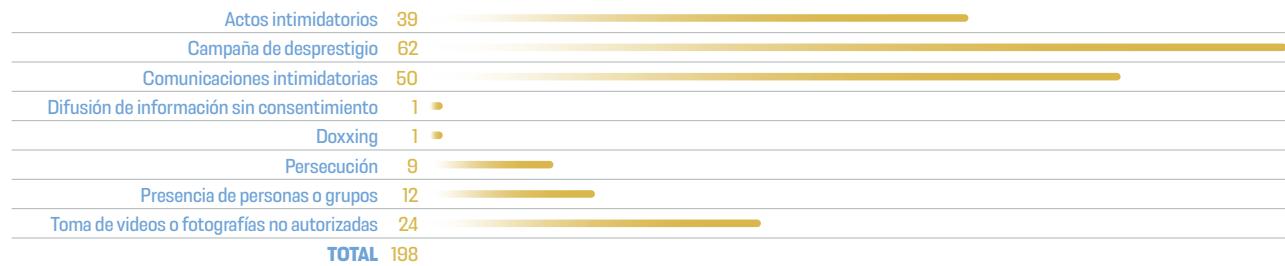
La categoría de intimidaciones y hostigamientos representa por sí sola casi uno de cada tres atentados. Ejemplo de este tipo de violencia es Cecilia Solís, periodista de Cancún, que desde 2020 y todo 2021¹³ ha sido víctima de diversos actos intimidatorios por su cobertura de las protestas del 9 de noviembre de 2020 en Cancún, municipio de Benito Juárez, Quintana Roo,¹⁴ cuando la policía local, adscrita al Mando Único Policial del estado, reprimió y dispersó a balazos la manifestación, resultando heridas o detenidas arbitrariamente al menos 11 personas, entre ellas, la periodista, quien sufrió un impacto de bala. En entre-

12 Ver nota metodológica para más información.

13 ARTICLE 19, “Aumentan los hostigamientos contra periodista en Quintana Roo a un año de las protestas feministas del #9N”, ARTICLE 19, 15 de noviembre de 2021, <https://articulo19.org/aumentan-hostigamientos-contra-periodista-en-quintana-roo-a-un-ano-de-las-protestas-feministas-del-9n/>

14 ARTICLE 19, “FLEPS, RRM, CIMAC y RNDHDM exigen investigar violaciones a la libertad de expresión durante la protesta feminista #JusticiaParaAlexis”, ARTICLE 19, 10 de noviembre de 2020, <https://articulo19.org/fleps-rrm-cimac-y-rnddhm-exigen-investigar-violaciones-a-la-libertad-de-expresion-durante-la-protesta-feminista-justiciaparaalexis/>

Figura 3.4 Intimidaciones y hostigamientos en 2021, por tipo específico



Fuente: ARTICLE 19

vista con ARTICLE 19 señala: “Durante este año de proceso, las altas y las bajas han sido muchas, pues los acosos contra mi persona no cesan. Me han dejado hasta cartulinas con amenazas afuera de mi domicilio, la situación se pone cada vez más difícil, debido a que cada que hago un señalamiento, arremeten contra mí y mi familia”.¹⁵

Las amenazas ocurren con tal continuidad, *que una o dos veces a la semana una persona periodista sufre una agresión de este tipo debido a su labor*. Quizás el episodio que tuvo más eco en 2021 fue el de la periodista Azucena Uresti quien, en agosto, fue amenazada por medio de un video publicado en redes sociales por presuntos integrantes del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).¹⁶ En este caso, la situación se volvió tendencia en las redes sociales, lo que generó presión a las autoridades para reaccionar.

Incluso desde el Ejecutivo federal se condenaron los hechos. El 10 de agosto, López Obrador le dedicó un breve espacio en su conferencia matutina: “Quiero expresar mi solidaridad con la periodista Azucena Uresti por la amenaza que recibí de una de las organizaciones de la delincuencia. Quiero decirle que cuenta con nosotros. Reitero mi solidaridad a esta periodista y a todos los periodistas con la garantía de que siempre nuestro gobierno va a proteger a quienes

llevan a cabo este oficio del periodismo. Vamos a estar junto a ella, apoyándola, protegiéndola”.¹⁷

La mención del presidente fue necesaria y oportuna. Desafortunadamente, el apoyo a Uresti se mantuvo sólo mientras sus notas no abordaron asuntos críticos para el Ejecutivo federal. Pero luego de que la periodista cubrió abusos policiales y de la Guardia Nacional, la actitud gubernamental cambió completamente y fue objeto de denostaciones en la sección “¿Quién es quién de las mentiras?”, de las mañaneras, donde la acusaron de publicar noticias falsas.¹⁸

Considerando lo frecuentes que son las amenazas contra la prensa, en la gran mayoría de los casos, las y los periodistas que las reciben son ignorados o revictimizados por las autoridades. Tenemos como ejemplo a Bernardino Hernández, comunicador independiente de Guerrero, quien ha sido víctima de múltiples agresiones desde 2019 por su ejercicio profesional. En su cobertura sobre la situación de inseguridad en Acapulco y municipios aledaños, ha sufrido violencia tanto por parte de la delincuencia organizada como de las autoridades. Al reportar homicidios, fue amenazado por policías municipales de Acapulco, quienes le exi-

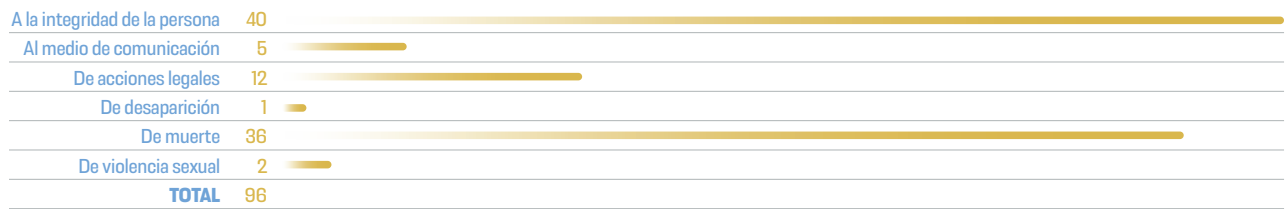
15 Entrevista de ARTICLE 19 con Cecilia Solís, periodista de Cancún, el 17 de febrero de 2022.

16 “CJNG amenaza a medios de comunicación y a Azucena Uresti por cobertura en Michoacán” (video de YouTube), *El Universal*, 9 de agosto de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=HF5uS8-xvdw>

17 Suárez, Karina, “López Obrador asegura que garantizará la protección de Azucena Uresti: ‘No está sola’”, *El País*, 10 de agosto de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-08-10/lopez-obrador-asegura-que-garantizara-la-proteccion-de-azucena-uresti-no-esta-sola.html>

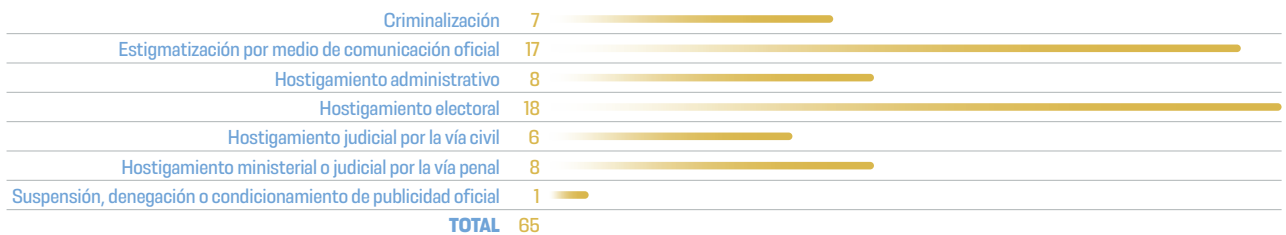
18 Azucena Uresti, @azucenau, 12 de enero de 2022, “#AzucenaxMilenio A pesar de los videos y testimonios, Ana García Elizabeth Vilchis, asegura que no hay denuncia...”, video anexo, Twitter, https://twitter.com/azucenau/status/1481485723584937984?t=7noz3ed_juTrc-BBWBc6w&s=19

Figura 3.5 Amenazas en 2021, por tipo



Fuente: ARTICLE 19

Figura 3.6 Agresiones mediante el uso ilegítimo de poder público en 2021, por tipo



Fuente: ARTICLE 19

gieron dejará de hacerlo o se “atuviera a las consecuencias”. En 2021, también fue víctima de agresiones por integrantes de la delincuencia organizada, quienes lo amenazaron para forzarlo a publicar información sobre actividades delictivas del grupo delictuoso. El problema es que denunciar a cualquier actor puede representar sólo más agresiones. “Oficiales de la policía me dicen: ‘atente a las consecuencias de lo que estás diciendo’. En los mismos Ministerios Públicos donde hace uno la denuncia, deja su número y tiempo después nos llegan mensajes y amenazas a nuestros teléfonos”, señala Hernández.

El rol de las autoridades en la violencia contra la prensa es particularmente preocupante dado que éstas tienen la obligación de proteger a la prensa. Debido al poder que tienen, el abuso y las agresiones contra los comunicadores tienen mayor impacto.

Tal como señala Bernardino Hernández, el periodismo se encuentra bajo un fuego cruzado entre grupos criminales y funcionarios públicos. Peor aún, ejercer su derecho a denunciar estas agresiones lo ha puesto en mayor riesgo, pues las autoridades de investigación, además de no avanzar en las indagatorias, pre-

sumiblemente filtraron sus datos, lo que derivó en amenazas.

Como se mencionó anteriormente, con 65 casos (10.09%), el uso ilegítimo del poder público fue el tercer tipo de ataque más común contra la prensa durante 2021. Una de las formas más frecuentes de abusar del poder estatal es a través de hostigamientos judiciales, para lo que se puede recurrir a la normativa electoral, civil o penal. En 2015, ARTICLE 19 documentó sólo un caso de hostigamiento judicial y un año después se documentaron 13. Para 2019, ya eran 21 casos, en 2020 escalaron a 39 y en 2021 se documentaron 40, de los cuales 18 fueron demandas en materia electoral, ocho penales, ocho administrativas y seis civiles.¹⁹ Dicho de otra forma, en 2021, se demandó, en promedio, a tres periodistas o medios cada mes por ejercer el derecho a informar.

19 Madrid Malo, Juan Pablo, *et al.*, *Leyes del silencio. Acoso judicial a la libertad de expresión en México y Colombia*, ARTICLE 19 / Fundación para la Libertad de Prensa / Justice for Journalists, 2021, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-LEYES-DEL-SILENCIO.pdf>

CIUDAD DE MÉXICO, 14 FEBRERO 2022. Imágenes de periodistas asesinados en México son pegadas en la reja de la Secretaría de Gobernación durante la protesta nacional contra la violencia que se ejerce hacia el gremio.

Foto: Ilse Huesca/ARTICLE19



Figura 3.7 Agresiones perpetradas por autoridades, según orden de gobierno

Municipal	96
Estatal	122
Federal	56
TOTAL	274

Fuente: ARTICLE 19

Las y los protagonistas de la violencia

En 2021, nuevamente, las personas funcionarias públicas fueron el principal agresor contra periodistas y medios de comunicación, como viene sucediendo desde 2009, año en que ARTICLE 19 inició el registro de atentados contra la prensa en México. Así, de los 644 ataques de 2021, el Estado mexicano estuvo involucrado en por lo menos 274 de ellos (42.55%). Es decir, las autoridades mexicanas están directamente vinculadas a dos de cada cinco agresiones contra la prensa.

Roberto Bravo Hernández, del medio *RB Periodismo para Conversar*, quien cubre principalmente la política local en varios municipios de Hidalgo, relató a ARTICLE 19:

Yo fui víctima de una agresión física al encontrarme transmitiendo en vivo haciendo un reportaje sobre los baches y el mal estado de las calles en Ixmiquilpan, Hidalgo. Cinco días antes, una fuente al interno de la municipalidad me avisó que me “iban a partir la madre” por un acuerdo de la presidenta municipal de Ixmiquilpan. Es una dura experiencia, porque inmediatamente en el primer golpe que recibes, en esa fracción de segundo, te das cuenta de que te están golpeando por expresar tus ideas.²⁰

El caso resalta el preocupante patrón en la conducta de las autoridades locales, que resultan ser las que más violentan a la prensa directamente, ya sea de forma material o al ordenar ataques. Efectivamente, de los 274 atentados perpetrados por autoridades de distintos órdenes de gobierno, 122 (18.94%) provinieron del nivel estatal, seguidos de los 96 cometidos por

autoridades municipales (14.91%), mientras que las federales perpetraron 56 agresiones (8.70%).

A tres años de la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador, ¿ha cambiado el comportamiento de las autoridades federales hacia la prensa? En el primer año de su gobierno (2019), ARTICLE 19 documentó 34 agresiones contra el periodismo perpetrados por personas funcionarias públicas federales (tanto civiles como de las fuerzas armadas), una cantidad menor en comparación con el promedio de este tipo de atentados en el sexenio de Enrique Peña Nieto (52.33 casos al año). Sin embargo, desde 2020, y continuando en 2021, aumentó el número de ataques cometidos por autoridades federales. Así, llegaron a los 60 y 56 casos, respectivamente, indicando un retorno a los patrones de violencia del sexenio previo y casi duplicando los documentados a inicios del sexenio.

Lo anterior demuestra que la violencia contra periodistas y medios de comunicación no va a cambiar ni disminuir automáticamente con la alternancia de quienes ostentan el poder. Por el contrario, persiste la intolerancia a la crítica y el escrutinio públicos, lo cual se traduce en acciones para silenciar a quienes informan sobre temas de interés público, pero incómodos para el gobierno.

La violencia desde el Estado, además, tiene un efecto cascada, que se refleja en 137 ataques contra la prensa cometidos por particulares (21.27%), 59 de partidos políticos (9.18%) y 42 de la delincuencia organizada (6.53%). Las 132 agresiones restantes (20.50%) son casos en los que ARTICLE 19 no tuvo elementos suficientes para indicar un probable agresor.

20 Entrevista de ARTICLE 19 con Roberto Bravo, periodista de Hidalgo, 8 de diciembre de 2021.



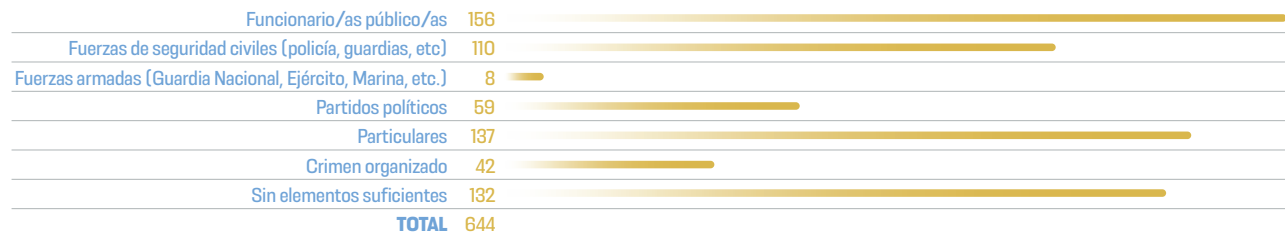
2 de cada 5



agresiones contra la prensa en México son cometidas por autoridades.

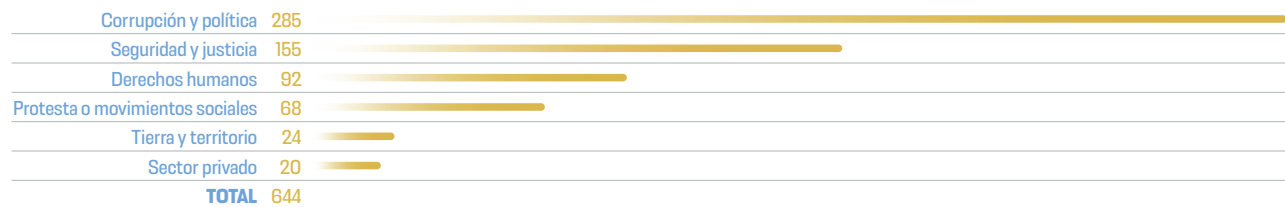
Fuente: ARTICLE 19

Figura 3.8 Agresiones contra la prensa en 2021 por perpetrador



Fuente: ARTICLE 19

Figura 3.9 Agresiones a la prensa en 2021 por cobertura periodística



Fuente: ARTICLE 19

Tipos de cobertura informativa y sus vínculos con la violencia

Como se dijo antes, en México, la violencia contra la prensa existe para intentar silenciarla y evitar que cierta información salga a la luz. Por ello, en 2021, el área informativa más vinculada a las agresiones contra periodistas fue la de corrupción y política, con 285 (44.25%). Las personas periodistas que, como Roberto Bravo, Jonathan Lugo, Bernardino Hernández, Myriam Vargas, Carmen Aristegui o Azucena Uresti, cubren el uso de recursos públicos, la violencia de Estado o la situación política del país son las más propensas a ser víctimas de intimidaciones, estigma, amenazas y hostigamientos judiciales.

La cobertura de asuntos de seguridad y justicia, conocida coloquialmente como “nota roja” en México, con 155 casos (24% del total), figura como la segunda con más agresiones a la prensa en el país. Como ejemplo, Arnoldo Cuéllar, director del medio *PopLab*, analizó el incremento de la violencia en Guanajuato y de su impacto en la cobertura de nota roja: “El incre-

mento de la actividad delictiva ya se refleja en cambios en los medios de comunicación, silenciando zonas que abarcan varios municipios del estado y cobró su primera víctima en la persona del reportero de medios digitales Israel Vázquez, en noviembre de 2020, en Salamanca, uno de los lugares más afectados por la ola de violencia”.²¹

El miedo a ser agredidos ocasiona que periodistas de estos temas se autocensuren para evitar mayor riesgo. “Medios en Guanajuato han optado por una cobertura superficial de la violencia, limitada a partes oficiales y a testimonios anónimos, lo cual, en los hechos, ha producido un sesgo desinformativo que repercute en una menor calidad de los datos que se ofrecen a los ciudadanos”, explica Cuéllar.²²

Reportear asuntos de seguridad, entonces, resalta por el riesgo de ser víctima de la delincuencia organizada (33 de las 42 agresiones perpetradas por estos grupos)

21 Entrevista de ARTICLE 19 con Arnoldo Cuéllar, director de para ARTICLE 19, 12 de enero de 2022.

22 *Idem*.

y de las fuerzas de seguridad civiles (52 de 110). En este sentido, las y los periodistas que se ocupan de estos temas son más propensos a sufrir amenazas de muerte (15 de 36 casos), detenciones arbitrarias y privaciones de la libertad (13 de 33 casos) y a ser asesinados, pues cuatro de los siete periodistas ultimados en 2021 cubrían asuntos de seguridad y justicia.

Es importante añadir que cubrir la nota roja tiene un impacto psicosocial importante. En un estudio, Rogelio Flores, Verónica Reyes y María Reidl²³ indicaron que la prevalencia de síntomas de estrés postraumático era de 41.1% en un grupo de personas reporteras que cubren noticias de narcotráfico y 54.2% en personas fotógrafas que informan sobre el mismo tema. Esto significa que el simple hecho de reportear este tipo de notas y estar en contacto con la violencia asociada tiene repercusiones psicosociales. Este punto es relevante dado que tanto las y los dueños de los medios de comunicación como las autoridades deben incorporar planes de atención a esta circunstancia entre las medidas de protección para periodistas.

Ahora bien, el hecho de que la cobertura de temas de corrupción y de seguridad sea el ámbito de las agresiones más comunes no implica que otras no sean riesgosas. Sobre la cobertura de asuntos de derechos humanos, Isabel Mateos, fotoperiodista, comentó en entrevista con ARTICLE 19:

Andar en la calle, entre caravanas o rutas de migración, no implica llegar a sufrir lo que vive el migrante de a pie, porque el pasaporte y el conocimiento del terreno ayudan a aminorar la lista de riesgos. Sin embargo, los peligros más latentes son de salud: enfermedades como dengue, COVID, gripes, salmonela, hepatitis, por mencionar algunas que me han tocado en los últimos tres años. Además, existen los problemas del día a día: después de caminar horas para sacar fotografías de quienes también caminan o mientras miembros de la Guardia Nacional y Migración los paran con palos y escudos de plástico, los periodistas paran entre ambos. Sintiendo jalones mientras la gente intenta romper el cerco de autoridad, golpes, piedras, macanazos azotan a los que quedan en medio²⁴

23 Flores, Rogelio, *et al.*, “El impacto psicológico de la guerra contra el narcotráfico en periodistas mexicanos”, *Revista Colombiana de Psicología*, 23 (1), pp. 177–193, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/37640>

24 Entrevista de ARTICLE 19 con Isabel Mateos, fotoperiodista, 13 de enero de 2022.

Informar sobre temas de migración o movilidad humana —catalogados dentro de la cobertura de derechos humanos, en la metodología de ARTICLE 19—²⁵ involucra riesgos para la prensa no sólo por la violencia del Estado, sino por la que proviene de grupos de poder fácticos en sus propias zonas de control. En 2021, ARTICLE 19 documentó 20 agresiones asociadas a la cobertura de migración (21.74% del área de derechos humanos) perpetradas tanto por autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional, entre otras, como por particulares.

El reporte de una visita hecha a diversas rutas migratorias de Tabasco por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (Red TDT) refleja en buena medida los riesgos y la inseguridad que se viven en las zonas fronterizas, tanto en las del norte como en las del sur. Dicho documento consigna que la mayoría de las personas en movilidad humana entrevistadas mencionaron “haber sido víctimas/testigos de algún delito o violación a sus derechos humanos que van desde la extorsión, agresiones físicas, secuestro, trata de personas, falta de acceso a servicios médicos y humanitarios”,²⁶ entre otros. Esto aunado al recrudecimiento de las políticas migratorias, la impunidad y la falta de voluntad política por proteger los derechos de las personas migrantes, también aumenta los riesgos de quienes cubren esta problemática.

La falta de atención de las autoridades a las agresiones contra periodistas y medios es sistemática. Lo dicho por Bernardino Hernández refleja la frustración de la prensa violentada: “Yo tengo dos denuncias, pero ya no quiero hacer más porque no sirve de nada”. Esto es parte de un ciclo de impunidad que deja un mensaje claro: la violencia contra el periodismo es permisible. Aún más grave; esta permisividad genera un ambiente en todo el país que da pie al escalamiento hasta la desapariciones y asesinatos.

25 Véase nota metodológica.

26 Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, “Movilidad humana en la frontera sur de México: entre el asedio y la esperanza”, 4 de noviembre de 2021, https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/11/211104_fronterasur_redtdt.pdf



En MÉXICO
Hay OTRA Epide-
Mia: Los asesinatos
De Periodistas.

4 de los 7



periodistas asesinados en 2021
cubrían temas de seguridad y
justicia.

Fuente: ARTICLE 19

Tabla 3.1 Periodistas asesinados o desaparecidos por su labor, de enero de 2021 a marzo de 2022

Nombre	Medio	Entidad	Tipo de agresión	Fecha
Jorge Molontzín Centlal	<i>Confidencial</i>	Sonora	Desaparición	10 de marzo de 2021
Benjamín Morales Hernández	<i>Noticias Xonoidag</i>	Sonora	Asesinato	3 de mayo de 2021
Gustavo Sánchez Cabrera	<i>Noticias Minuto a Minuto</i>	Oaxaca	Asesinato	17 de junio de 2021
Saúl Tijerina Rentería	<i>Noticias en la Web</i>	Coahuila	Asesinato	22 de junio de 2021
Ricardo López Domínguez	<i>Infoguaymas</i>	Sonora	Asesinato	22 de julio de 2021
Jacinto Romero Flores	<i>Ori Stereo</i>	Veracruz	Asesinato	19 de agosto de 2021
Fredy López Arévalo	<i>Jovel</i>	Chiapas	Asesinato	28 de octubre de 2021
Alfredo Cardoso Echeverría	<i>Las Dos Costas</i>	Guerrero	Asesinato	31 de octubre de 2021
José Luis Gamboa	<i>Inforegio Network</i>	Veracruz	Asesinato	10 de enero de 2022
Margarito Martínez	<i>Independiente</i>	Baja California	Asesinato	17 de enero de 2022
Lourdes Maldonado	<i>Independiente</i>	Baja California	Asesinato	23 de enero de 2022
Roberto Toledo	<i>Monitor Michoacán</i>	Michoacán	Asesinato	31 de enero de 2022
Heber López Vázquez	<i>Noticias Web</i>	Oaxaca	Asesinato	10 de febrero de 2022
Jorge Luis Camero Zazueta	<i>El Informativo</i>	Sonora	Asesinato	24 de febrero de 2022
Juan Carlos Muñiz	<i>Testigo Minero</i>	Zacatecas	Asesinato	4 de marzo de 2022
Armando Linares	<i>Monitor Michoacán</i>	Michoacán	Asesinato	15 de marzo de 2022

Fuente: elaboración de ARTICLE 19

La violencia letal: crisis continua

En 2021, siete periodistas fueron asesinados por situaciones posiblemente vinculadas con su labor: Alfredo Cardoso Echeverría, Fredy López Arévalo, Jacinto Romero Flores, Ricardo López Domínguez, Saúl Tijerina Rentería, Gustavo Sánchez Cabrera y Benjamín Morales Hernández. Asimismo, Jorge Molontzín Centlal fue desaparecido. Desafortunadamente, la violencia letal continúa en 2022, ya que durante las primeras ocho semanas del año, otros ocho periodistas fueron asesinados.

En entrevista con ARTICLE 19, Óscar y Fredy López, hijos del periodista Fredy López Arévalo, asesinado en octubre de 2021, comentaron al respecto: “Callar un periodista a plomos es una constante criminal en México. A Fredy López Arévalo lo asesinaron por su actividad periodística. No nos cabe duda que su perfil político, siempre señalando intereses de los que ejer-

cen el poder y su relación con esquemas de corrupción y vínculos con criminales, es lo que buscaban silenciar”.²⁷

Los asesinatos de Armando, Juan Carlos, Jorge Luis, Heber, Roberto, Lourdes, Margarito, José Luis, Alfredo, Fredy, Jacinto, Ricardo, Saúl, Gustavo, Benjamín, y Jorge demuestran otra tendencia. En los casos de violencia letal, el principal agresor directo es el crimen organizado, pues en 11 de los 15 de los asesinatos documentados en 2021 y principios de 2022, se identificó como posible autoría material la participación directa de integrantes de grupos delincuenciales. Sin embargo, es importante recalcar que la presencia e influencia de los grupos de poder fácticos es posible

²⁷ Entrevista de ARTICLE 19 con Óscar y Fredy López, 2 de diciembre de 2021.

debido a contubernio con las autoridades o por la ausencia de éstas. De hecho en los casos de Fredy, Roberto, Saúl, Jacinto, Gustavo, Benjamín y Lourdes hay señalamientos también contra autoridades públicas que operaban en contubernio con grupos criminales

En los primeros tres años del actual gobierno, el crimen organizado ha representado entre 5% y 8% del total de agresiones cada año. El año pasado, por ejemplo, ARTICLE 19 identificó a integrantes del crimen organizado como responsables directos y materiales de agresiones en el caso de 42 ataques.

Si bien las cifras de agresiones por parte del crimen organizado están debajo del 10% del total anual, es importante recalcar que la mayoría de estas agresiones es grave y, en algunos casos, letal. De los 33 casos de periodistas asesinados en el sexenio actual en posible relación con su labor, en al menos 22, ARTICLE 19 encontró autoría y vínculos directos de grupos del crimen organizado en el caso de homicidios. En este sentido, es importante destacar que el estado de impunidad que impera en la investigación de la mayoría de los casos da como resultado que no se llegue a conocer la autoría intelectual y es ahí donde confluyen los intereses de grupos criminales y políticos. Basta con revisar las coberturas de las víctimas para dar cuenta de ello.

Ante esto, cobran relevancia aseveraciones como la de Javier Valdez, periodista asesinado en 2015, quien luego del homicidio de su colega Miroslava Breach, ocurrido meses antes que el suyo, dijo: “A Miroslava la mataron por lengua larga. Que nos maten a todos, si esa es la condena de muerte por reportear este infierno”.²⁸

Desafortunadamente, en 2021 la violencia letal alcanzó también a familiares y a personal no editorial de los medios de comunicación. El 3 de febrero, en Oaxaca, sujetos armados se presentaron en el domicilio de un periodista, cuyo nombre se reserva por seguridad, con el objeto de asesinarlo y dieron muerte a su hermana y a su tía cuando éstas se negaron a revelar la ubicación del comunicador. El 28 de diciembre, al menos tres sujetos desconocidos intentaron ingresar a las instalaciones de *Canal 44*, en Tlaquepaque, Jalisco. Hugo David Pelayo Ramos y Gustavo Cantú García,

dos guardias de seguridad que custodiaban el inmueble, fueron asesinados con armas de fuego al tratar de impedirlo.

Los asesinatos de personal no editorial y de familiares reflejan en gran medida las omisiones e incapacidad de las autoridades. Hasta la fecha, ni el actual gobierno federal ni los anteriores han generado estrategias que prevengan y protejan eficazmente a los periodistas y sus entornos familiares y de trabajo. Mucho menos lo han hecho los gobiernos estatales y municipales pues, por el contrario, sus funcionarios son los principales perpetradores de la violencia contra la prensa en el país. Así, corren riesgo ya no solamente las y los periodistas, sino cualquier persona vinculada afectiva o laboralmente a ellos.

La ausencia del Estado se da también en el discurso público. En la mañana del 24 de junio de 2021, un reportero preguntó al presidente López Obrador sobre los asesinatos de periodistas. La respuesta del jefe del Ejecutivo fue: “eso [los asesinatos] no son una cuestión del Estado”.²⁹ Esto preocupa, pues el gobierno no tiene la obligación de prevenir, proteger, garantizar y, en su caso, investigar cualquier ataque contra periodistas. En los meses recientes, con la crisis de violencia letal de este año, el jefe del Ejecutivo manifestó que “no habrá impunidad”, sin embargo, la realidad es otra.

Las declaraciones de López Obrador y su falta de contundencia al condenar la violencia contra la prensa aumentan el riesgo de cientos de periodistas de sufrir violencia e incrementa la impunidad. Ello se recrudecería en el fatídico inicio de este 2022, cuando observamos a un presidente enfocado en atacar a la prensa en medio de una ola de violencia letal contra ocho periodistas en un lapso de tres meses.

28 Javier Valdez, @jvrvaldez, 25 de marzo de 2017, “A Miroslava la mataron por lengua larga”, Twitter, <https://twitter.com/jvrvaldez/status/845656653563396098>

29 “Conferencia matutina de AMLO, 24 de junio de 2021” (video de YouTube), *Milenio*, 24 de junio de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=SeHXKoejXig>



MO PERIODISMO EN RIESGO RIESGO



MO PERIODISMO EN RIESGO RIESGO





La polarización del debate público y la intolerancia a la crítica

El costo que se acumula para los periodistas y para nuestro medio tras los ataques que se reciben por una mención del presidente o una pregunta hacia él que no le gusta y califica de falsa es, por decir lo menos, altísimo. Nos hace cuestionar una y otra vez cuántos insultos, mensajes de odio, burlas es correcto aceptar. Pero también nos ha llevado a replantear nuestra estrategia de cobertura: no siempre vale la pena pararse frente al presidente.

TESTIMONIO DE PERSONA PERIODISTA³⁰

De enero a diciembre de 2021, ARTICLE 19 registró que por lo menos en 71 ocasiones durante las conferencias matutinas del presidente, el propio titular del Ejecutivo Federal u otros integrantes del gabinete denostaron a la prensa en general y su labor con afirmaciones como “son amarillistas”, “están en contra del gobierno”, “son parte de la mafia del poder”, entre muchos otras.³¹ En todos los casos, las preguntas o la información a la que se hizo alusión tuvieron sentido crítico y versaban sobre temas de interés público, como el manejo de la pandemia y la vacunación, la reforma energética, el programa Gas Bienestar, las encuestas de popularidad, entre muchos otros.

Sobre esto, la Declaración Conjunta 2021 Sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión, signada por diversos organismos internacionales, recomienda que los Estados deben “proporcionar una mayor protección a la expresión sobre la política y otros asuntos de interés público, incluso exigiendo a los políticos y personas que ejercen la función pública que toleren un

30 Entrevista de ARTICLE 19 con periodista cuyo nombre permanece anónimo por razones de seguridad, 10 de enero de 2022.

31 No todas las menciones de la prensa por parte del Ejecutivo federal son agresiones catalogadas como estigmatización o criminalización. Ver nota metodológica.

mayor nivel de crítica que los ciudadanos comunes”.³²

Los constantes señalamientos contra quienes ejercen el derecho a informar se agudizaron con la sección de las mañaneras “Quién es Quién en las Mentiras”. El problema no es que la prensa sea o no cuestionada. La ciudadanía puede y debe sujetar la labor periodística a una intensa observación, pues justamente lo que busca el periodismo es fortalecer el debate público. Pero que sea la cabeza del Estado quien defina los criterios bajo los cuales la prensa “miente o no”, no sólo estigmatiza, sino que promueve la censura previa mediante el amedrentamiento, afectando así la pluralidad mediática y el derecho a informar e informarse de la prensa y la sociedad, además de manipular la opinión pública al catalogar toda crítica al gobierno como mentira.³³ Es incompatible con una democracia que desde la administración pública se trate de imponer un criterio de verdad. Aún peor es que se pretenda utilizar este criterio de “verdad” para inhibir la crítica y el escrutinio público.

El 1 de julio de 2021, durante una audiencia temática en el marco del 180 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Pedro Vaca, relator especial para la Libertad de Expresión de dicho organismo, invitó al gobierno mexicano a reconsiderar esa sección de las conferencias matutinas del presidente:

“Quién es Quién en las Mentiras” no es un espacio más, estamos hablando de un espacio oficial, de un espacio que está revestido por la máxima autoridad del Estado y es justamente el Estado el garante de la libertad de expresión, de quienes coinciden o tienen identidad con el gobierno, pero, sobre todo, de las personas que tienen opiniones divergentes. Considero que los señalamientos

32 Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión *et al.*, “Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión”, OSCE, octubre de 2021, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1214&IID=2>

33 Esto sucede aun cuando el principio 5 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley”.

públicos contra los periodistas no pueden trazarse bajo la culpabilidad y el reprendimiento, tiene que ser más abierto en términos de libertad de expresión y democracia.³⁴

Meses después, en febrero de 2022, ante el pico de violencia contra la prensa experimentado durante el primer mes del año, el relator especial reiteró la importancia de frenar dicha sección: “Hoy, ante la escalada de violencia, me corresponde pedir la suspensión de este espacio, porque enrarece los mensajes firmes que se deben escuchar de respaldo a la labor periodística y de rechazo a la violencia contra periodistas”. “Quién es Quién en las Mentiras”, sostiene Vaca, “envía mensajes confusos sobre la intención gubernamental de garantizar la libertad de prensa”, lo califica como un “espacio totalmente extraño a los estándares democráticos de libertad de expresión” y lo equipara a un momento “de entretenimiento presidencial”.³⁵

Como se vio en el capítulo 1, además de la desinformación y otras aseveraciones erróneas o inconsistentes, en esa sección se emiten mensajes que aumentan el riesgo de los periodistas de sufrir violencia. El Sabueso (proyecto de verificación de *Animal Político*) puso como ejemplo “que en 25 frases dichas en tan sólo tres ediciones del ‘Quién es Quién’ se demuestra [el uso de] adjetivos como: hipócrita, sensacionalistas, tendenciosos, corruptos o mentirosos en contra de la prensa”.³⁶

El problema, entonces, también radica en que en dicha sección la desinformación se acompaña del estigma precisamente para desviar la atención de los hechos y centrar el debate en las descalificaciones. En entrevista con ARTICLE 19, una periodista, que se reserva tanto su nombre como el de su medio por seguridad, dice sobre el impacto de la desinformación y el

estigma: “Con una prensa que recibe insultos una y otra vez, cada vez son más los lectores que caen ante esa ola de insultos y simplemente dejan de leer, se alejan más de los datos, de los hechos y se envuelven en la ola de la descalificación. Así, perdemos todos, pierden los lectores”³⁷.

Como ARTICLE 19 ha mencionado constantemente, la estrategia de estigmatizar a la prensa no es nueva, pero sí se ha agudizado durante el mandato del presidente López Obrador. La persona periodista anónima, que reside en la Ciudad de México, comentó a ARTICLE 19:

Al principio, los mensajes decían “vendidos” o “chayoteros”, y ponían en duda cualquier nota o reportaje, aun cuando los mismos emisores reconocían que no lo habían leído. Si bien nada de eso ha cambiado, con el paso de los años, el tono sólo ha subido; con algunos sintiéndose con la libertad —dada por el presidente después de señalar a lo que él llama, por decir lo menos ofensivo, prensa carroñera— de insultar a nuestros periodistas por su forma de hablar, de preguntar, de leer, pero también de vestir, de peinarse o por la descripción de *hobbies* que publican en sus propias redes sociales. “¿Y si pregunto sin identificarme con nombre y medio?”. “¿Y si cierro mis redes sociales?”... Hasta que alguien se atrevió a decir: “No quiero ir a la mañanera”.³⁸

Las intenciones del presidente de desviar el debate público al categorizar toda crítica como “neoliberal y conservadora”, u otros múltiples calificativos, es sumamente preocupante. El estigma, el señalamiento y la estrategia de convertir al mensajero en el mensaje inyectan mayor toxicidad al debate público y genera permisibilidad para violentar a las y los periodistas quienes, como ya se señaló, padecen una agresión cada 14 horas.

En 2021, ARTICLE 19 comenzó a monitorear el efecto cascada del discurso del jefe del Ejecutivo federal. Así, se documentó que en al menos 46 casos tanto actores privados como públicos utilizaron el mismo discurso de la mañanera —“fifís”, “chayoteros”, “vendidos”— en eventos públicos dentro y fuera de la capital del país. De ellos, 27 tuvieron lugar en Baja California, Sinaloa, Puebla, Guerrero, Aguascalientes, Veracruz y Chi-

34 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1 de julio de 2021, “21) MX: Protección de los derechos humanos de las personas defensoras y comunicadoras en México”, video de YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=WchwXroD37M&list=PL5QlapyOGhXsplwSyEyr8vmZw4Um9S3D1&index=21>

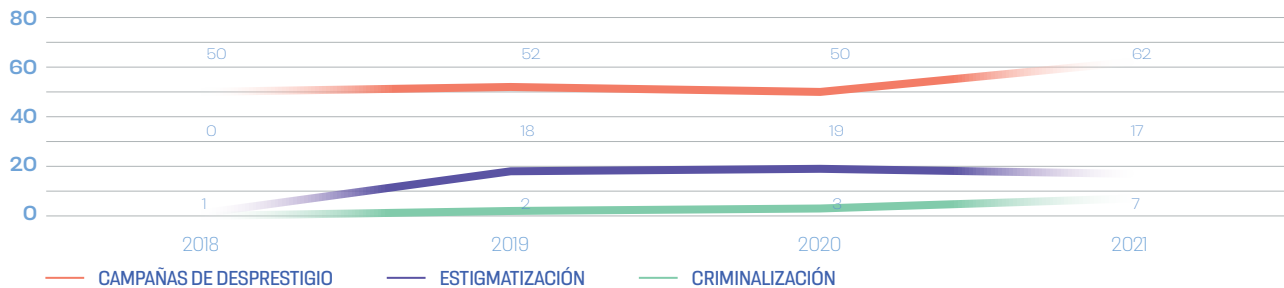
35 Mathieu Tourliere, “Exclusiva: Relator de CIDH pide detener ‘Quién es Quién de las Mentiras’, por violencia a periodistas”, *Proceso*, 1 de febrero de 2022, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/2/1/exclusiva-relator-de-cidh-pide-detener-quien-es-quien-de-las-mentiras-por-violencia-periodistas-280177.html>

36 *Idem*.

37 Entrevista de ARTICLE 19 con persona periodista anónima, *op. cit.*

38 *Idem*.

Figura 3.10 Aumento en agresiones mediante criminalización, estigmatización y desprestigio



Fuente: ARTICLE 19

huahua. El efecto dominó también se refleja en las cifras, por lo que en 2021 también se observó un incremento de las campañas de desprestigio,³⁹ la estigmatización por medio de la comunicación oficial⁴⁰ y la criminalización.⁴¹

Las campañas de desprestigio provienen en su mayor parte de autoridades de los tres niveles de gobierno. En 25 de los 62 casos (40.32%) documentados por ARTICLE 19 en 2021, fueron personas funcionarias quienes, utilizando su presencia pública, denostaron a periodistas y medios de comunicación. En el clima electoral de este año, integrantes de partidos políticos repitieron esta estrategia en 12 casos (19.35%).

Sean fraguadas por personas servidoras públicas, integrantes de partidos políticos o particulares, las campañas de desprestigio tienen un objetivo claro: dañar la imagen pública y la vida personal y profesio-

nal de la víctima para amedrentarla e inhibirla. Al respecto, Carmen Aristegui dijo: “El presidente de la República no parece percatarse que detenta un poder enorme y que sus agresiones y sus dichos pretenden denostar la trayectoria, la credibilidad y prestigio periodístico, los cuales son elementos fundamentales para ser periodista”.⁴²

En la misma línea, Lourdes Mendoza, columnista de *El Financiero*, da testimonio sobre el impacto que ha tenido en su vida el ser mencionada por el presidente en la mañana y, en consecuencia, criminalizada, estigmatizada y atacada en las redes sociales, luego de que cubrió el caso de Emilio Lozoya, el exdirector de Pemex, a quién Mendoza demandó por las declaraciones que emitió en su contra: “Perdí la confianza, perdí la empatía por un presidente por el que voté. Esta experiencia nos ha marcado la vida a mí y a mi hija, pero así como he visto a muchos que nos les importan mis derechos o los derechos de una ciudadana, he visto a varios comprometidos en que pueda obtener justicia. No pido canonjías ni tratos ni favores especiales, sólo pido justicia, espero encontrarla. No la he alcanzado, pero no quitaré el dedo del renglón”.⁴³

39 La categoría de intimidaciones y hostigamientos hace referencia a uno o varios actos realizados por una o varias personas con proyección pública que sin usar mecanismos o procedimientos institucionales realicen declaraciones o difundan información, que se repite en varios medios, encaminada a minar la credibilidad de una persona o medio.

40 Dentro de la categoría de uso ilegítimo del poder público, ARTICLE 19 define la estigmatización como el acto mediante el cual un servidor público o persona con proyección pública busca desacreditar a una persona periodista o medio, con motivo de su actividad, a través de medios oficiales.

41 Uso ilegítimo del poder público es la acción mediante la cual un servidor público o un particular con proyección pública recurre a su posición para señalar o atribuir a una persona periodista, medio y/o a sus actividades, una naturaleza criminal.

42 Aristegui, Carmen, Respuesta de Carmen Aristegui al presidente Andrés Manuel, luego de las declaraciones del ejecutivo federal contra la periodista, Aristegui Noticias, 22 de febrero de 2022, <https://aristeguinoticias.com/aristegui-en-vivo/>

43 Entrevista con ARTICLE 19 de Lourdes Mendoza, columnista de *El Financiero*, 11 de enero de 2022.

Como ponen de manifiesto los testimonios expuestos, ser mencionado en las conferencias del presidente implica potencialmente lidiar con campañas de desprestigio a gran escala en cuestión de minutos. Los mensajes de descalificación se replican cientos de veces en las redes sociales y las investigaciones e información de la prensa se ahogan en una lluvia de insultos que al final daña la credibilidad de los periodistas, la cual es esencial para el ejercicio de sus funciones.

El 9 de febrero de 2022, *Signa_Lab*⁴⁴ presentó un informe sobre discursos hostiles y señalamientos contra la prensa en Twitter.⁴⁵ En dicho informe, se describe que: “la cantidad de interacciones generadas por cuentas de estas comunidades [de apoyo al gobierno federal] registran, en una ventana corta de tiempo, una actividad mucho mayor que lo que se percibe en otras zonas de la red [...] lo que muestra la capacidad de respuesta y forma de coordinación que existen entre cuentas que buscan defender al gobierno al tiempo que atacar a voces críticas [ante] el impacto de un hecho o suceso que influye en la opinión pública”. Dicho de otra forma, el reporte concluye que existen nodos coordinados de cuentas desde los que se hace eco constante a los mensajes provenientes del gobierno federal.

Según el informe, los mensajes de apoyo al presidente muestran también, en algunos escenarios, patrones atípicos de comportamiento. Ejemplo de esto son algunas cuentas,⁴⁶ creadas entre 2019 y 2021, que hacen eco a mensajes progubernamentales, las cuales producen de 1600 a más de 4000 tuits al mes.⁴⁷ Los *hashtags* que utilizan algunas cuentas de apoyo a la administración actual personalizan el debate al enfocarlo en la figura presidencial. Ejemplos de esto son los *hashtags* #AMLOElMejorPresidenteDeMéxico, #AMLOLujoDePresidente o #TodosSomosAMLO.

44 *Signa_Lab* es un laboratorio interdisciplinario del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) que trabaja en la generación y gestión de conocimiento libre, análisis de redes y repositorios abiertos.

45 “Asedio, amenaza y ataque: la condición de vulnerabilidad de periodistas en México”, *SignaLab*, 9 de febrero de 2022, <https://signalab.mx/2022/02/08/asedio-amenaza-y-ataque-la-condicion-de-vulnerabilidad-de-periodistas-en-mexico/>

46 El informe de *SignaLab* menciona, entre esas cuentas, las siguientes: @canibasut, @zaratustra y @sharonspcm.

47 *SignaLab*, *op cit.*

De la misma forma, estos nodos de cuentas no sólo muestran apoyo, sino que también tienen una carga estigmatizadora contra los periodistas críticos. Ejemplo de esto fue la campaña de desprestigio contra Carmen Aristegui después de su publicación sobre el posible involucramiento de familiares del presidente en empresas beneficiarias del programa Sembrando Vida, en específico, de cultivo de cacao en Tabasco.⁴⁸ Los *hashtags* analizados por *SignaLab* muestran una “presencia importante de frases y términos que apuntan hacia la humillación y descrédito” contra la periodista (#AristeguiConservadora, #Chayistegui, #AristeguiMiente, #ApagaAristegui, #Chayotera, #LadyMontajes) y contra la prensa crítica a la administración, en general (#PrensaProstituida, #PrensaSicaria, #PrensaCorrupta, #PrensaChayotera).

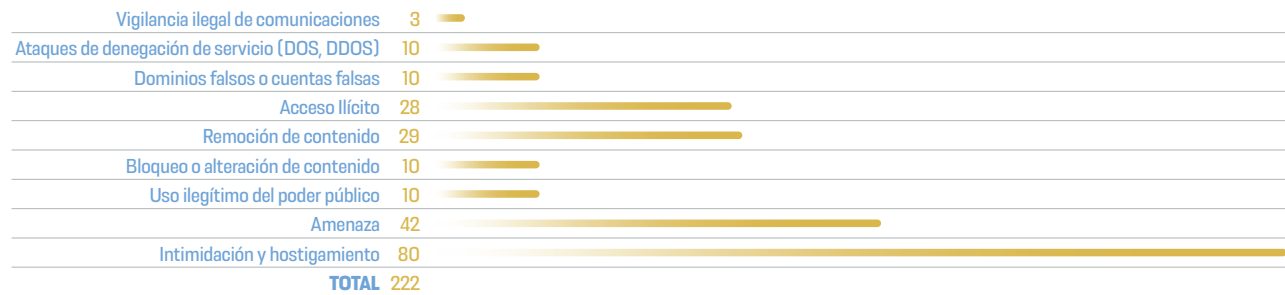
La polarización generada por estas cámaras de eco orilla a las y los interlocutores digitales a elegir entre dos bandos, uno pro presidencia y otro “opositor”, generando un ciclo vicioso que alimenta la violencia digital contra la prensa. Este proceso no afecta exclusivamente a la Ciudad de México, ni es exclusivo de la administración federal, pues la polarización y el uso de campañas de desprestigio en línea son estrategias documentadas en los tres niveles de gobierno y en prácticamente todos los partidos políticos.

Como relata Adrián López, director de *Noroeste*, el efecto de las agresiones en línea es la sensación de un ambiente hostil contra los periodistas: “La intemperie se siente todavía más gracias a la total incapacidad de las autoridades para investigarlas o lograr algún tipo de sanción a los perpetradores. En México medios y periodistas tenemos que resignarnos a que la esfera digital se volvió, tristemente, un territorio más de riesgo, miedo e impunidad”.

En 2021, López y el equipo de *Noroeste* cubrieron las campañas electorales en Sinaloa y publicaron notas informativas y artículos de opinión sobre diversos temas de índole electoral, como los procesos de precandidaturas, perfiles de las y los aspirantes a cargos

48 Gómez, tania, y Sergio Rincón, “Sembrando vida y la fábrica de chocolates”, *Aristegui Noticias*, 28 de noviembre de 2021, <https://aristeguinoicias.com/2811/mexico/sembrando-vida-y-la-fabrica-de-chocolates-investigacion-especial/>

Figura 3.11 Agresiones digitales contra la prensa en 2021



Fuente: ARTICLE 19

públicos,⁴⁹ las alianzas de los partidos⁵⁰ e, incluso, acusaciones de violencia de género en los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y Movimiento Regeneración Nacional (Morena).⁵¹ Como respuesta, el sitio web del medio fue blanco de una serie de ataques de denegación distribuida de servicio (DDoS), diseñados para desbordarlo y dejarlo inutilizable, así como de campañas de desprestigio.⁵² Sobre estas agresiones, Adrián López comenta: “A las intimidaciones y ataques directos a nuestro trabajo y nuestra integridad, se suman ahora las campañas de desprestigio en la esfera digital. A menudo ocurren a través de redes sociales y mensajería instantánea, lo que las vuelve particularmente difíciles de rastrear o nulificar, sobre todo, cuando no se cuenta con muchos recursos tecnológicos”.

Efectivamente, en el ámbito digital, exacerbado por la polarización de los discursos políticos, continúa creciendo la violencia contra el periodismo. ARTICLE 19 documentó que en 2021, de un total de 644 ataques, 222 (34.47%) ocurrieron en línea. Dicho de otra forma, al menos una de cada tres agresiones contra la prensa ocurrieron en línea, con lo que se confirma una tendencia creciente en comparación con los dos años previos, pues en 2020 hubo 191 agravios digitales (27.6%) y en 2019 fueron 169 (27.7%).

El continuo crecimiento de las agresiones en línea confirma la importancia de que las autoridades tengan protocolos de prevención y, en su caso, de investigación de este tipo de delitos, pues la violencia configura en el ámbito digital otro espacio donde se silencia a la prensa.

[Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su informe *Libertad de expresión en internet*, establece que “las agresiones informáticas pueden estar dirigidas a personas en particular o a medios de comunicación y [son] enormemente disruptivos para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, razón por la cual el Estado está obligado a investigar estos ataques y repararlos adecuadamente”.⁵³

49 Angulo, Belem, “Ya suman 14 funcionarios y regidores de Culiacán que buscarán cargos en elecciones por Morena”, *Noroeste*, 6 de marzo de 2021, <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/ya-suman-14-funcionarios-y-regidores-de-culiacan-que-buscaran-cargos-en-elecciones-por-morena-AH584130>

50 Santamaría, Arturo, “El plan de Badiraguato”, *Noroeste*, 6 de marzo de 2021, <https://www.noroeste.com.mx/colaboraciones/el-plan-de-badiraguato-DN582621>

51 “PRI, PAN, PES y Morena llevan a 25 hombres y una mujer con señalamientos de violencia de género”, *Noroeste*, 12 de marzo de 2021, <https://www.noroeste.com.mx/nacional/pri-pan-pes-y-morena-llevan-a-25-hombres-y-una-mujer-con-senalamientos-de-violencia-de-genero-NX642384>

52 ARTICLE 19, “*Noroeste* es blanco de 12 ataques cibernéticos en los últimos seis meses”, ARTICLE 19, 15 de marzo de 2021, <https://articulo19.org/noroeste-es-blanco-de-12-ataques-ciberneticos-en-los-ultimos-seis-meses/>

53 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH. Libertad de Expresión e Internet, CIDH, 2013, p. 62, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf

Por último, las declaraciones estigmatizadoras de las autoridades y personas servidoras públicas que califican y describen a la prensa como “fifi” y de élite, no sólo generan un ambiente permisivo para la violencia en línea, sino que invisibilizan las situaciones de precariedad y las realidades que viven la mayoría de las y los periodistas, lo que, por tanto, los vulnera. Sobre todo, pone en segundo plano la apremiante necesidad de propiciar espacios más seguros para el periodismo en uno de los países del mundo en que es más peligroso su ejercicio.⁵⁴ De hecho, no hay política de protección a la prensa viable cuando desde el poder público hay una caracterización negativa de las y los periodistas.

El cierre de espacios: entre la precariedad y la pandemia

Un periodista como nosotros, que empieza desde abajo y de bajos recursos. Y si además eres *freelance*, no tenemos seguro; si nos contrata un medio, estás de 8 a 10 horas diarias trabajando por un sueldo que, si te va muy muy bien, es de 12 000 pesos al mes y eso no resuelve la renta, pago de luz, de internet, comida, ni diversión y mucho menos salud. Y eso es el contexto de la Ciudad de México.

En la periferia de la ciudad es distinto, pues muchos jóvenes se tienen que desplazar a la ciudad en búsqueda de esos empleos que, además, son muy escasos. Y tratar de conseguir un trabajo en la periferia implica, por ejemplo, en el caso de Daniel, en Ecatepec, donde no hay un sistema de transporte eficiente [ni] formal; se trasladan en combis que no están reguladas ni hay seguridad. Ahora, los empleadores, conscientes de la necesidad de empleo, tienen unas exigencias muy altas y horarios nocturnos complicados y sin la garantía de un regreso a casa seguro. Así, si bien Daniel

brindó sus servicios a una guardia nocturna, lo correcto hubiera sido, en su caso, que el gobierno municipal garantizará un regreso seguro a casa, pagándole un taxi o algo así; pero no, Daniel fue asesinado como consecuencia de la precariedad de ser periodista.

ERÉNDIRA LÁZARO, PERIODISTA Y AMIGA DE DANIEL HERNÁNDEZ MONCADA

El asesinato de Daniel Hernández Moncada durante un asalto, ocurrido el 7 de octubre de 2021, no obedeció, al parecer, a un intento de silenciamiento por su labor periodística, pero es un reflejo crudo y doloroso de cómo la precariedad aumenta los riesgos de sufrir violencia. Según información de fuentes abiertas,⁵⁵ cada día que iba a trabajar se exponía, pues su labor dentro del área de Comunicación Social del municipio de Ecatepec lo obligaba a salir a altas horas de la noche y debido al bajo sueldo que percibía, no podía comprar un auto o pagar un taxi.

La situación en la que Hernández Moncada ejerció su labor es similar a la de miles de periodistas en México. Alejandro Castro, integrante de la Red de Periodistas de Quintana Roo, afirmó⁵⁶ que “hay una normalización de la precariedad. Se acostumbró que los periodistas ganemos 4000 pesos mensuales por tiempo completo, aunque contraviene las leyes laborales; se acostumbró a que podíamos no tener seguro social, Infonavit, prestaciones elementales, etcétera”.

La normalización de la precarización del periodista no es nueva, pero sí se agravó con la pandemia. Tal como se estableció en el informe *Distorsión. El discurs-*

54 Dunham, Jennifer, “Attacks on the press: The deadliest countries in 2021”, Committee to Protect Journalists, 19 de enero de 2022, <https://cpj.org/reports/2022/01/attacks-on-the-press-the-deadliest-countries-in-2021/>

55 “La trágica historia de Daniel Moncada, periodista asesinado durante un asalto en Ecatepec”, *Infobae*, 7 de octubre de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/10/07/la-tragica-historia-de-daniel-moncada-periodista-asesinado-durante-un-asalto-en-ecatepec/>

56 Para el desarrollo del apartado “El cierre de espacios: entre la precariedad y la pandemia”, del presente capítulo, ARTICLE 19 llevó a cabo sesiones de grupo de enfoque con periodistas de diversos estados de la República mexicana. Véase la nota metodológica para más información.

so *contra la realidad*,⁵⁷ la pandemia visibilizó problemas estructurales en el ejercicio del periodismo: el peligro de sufrir violencia por ser periodista aumentó, a lo que se sumó el riesgo de contagiarse durante la cobertura de la crisis sanitaria y no poder sufragar los gastos médicos.

Teresa Montaña, periodista independiente del Estado de México, declaró a ARTICLE 19 que “la pandemia ha presionado más a la prensa y ha sido incosteable porque uno tiene que pagarse sus propios medios de protección, como máscaras, pruebas, desinfectantes, etc., cuando los sueldos en promedio mensual son de 6000 pesos, lo que implica, además, que muchas tengamos que tener dos, tres y hasta cuatro trabajos para poder solventar todos los gastos”.⁵⁸ Esto cobra mayor relevancia cuando las leyes estatales de protección a los comunicadores establecen que la persona periodista es aquella que ejerce la labor de tiempo completo, puesto que, por un lado, niega la realidad de las múltiples y variadas formas de hacer periodismo (reconocidas en los estándares internacionales en la materia) y, por el otro, aumenta el riesgo de que la prensa sufra más violencia.

La circunstancia de Teresa se replica prácticamente en todas las entidades del país. Por ejemplo, en Iguala, Guerrero, una periodista informó a ARTICLE 19 que la nota con fotografía publicada se paga a 20 pesos, esto es, menos de un dólar por nota, cuando, según la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS),⁵⁹ el salario mínimo en 2021 para un reportero de medios impresos era de 317.29 pesos diarios. Esto significa que una persona reportera en Iguala debe ver publicadas como mínimo 15.8 de notas con foto al día para poder llegar al salario mínimo profesional.

Los bajos salarios y la ausencia de seguridad social para periodistas también se agravaron con la reducción de montos de publicidad oficial, pero, sobre todo, por la concentración de los recursos, ya que,

como se estableció en el capítulo 1, el 52.8% del presupuesto para publicidad oficial —poco más de 700 millones de pesos— se asigna a sólo 10 empresas de comunicación. A ello, hay que sumar la crisis de los medios para allegarse recursos de fuentes privadas y sociales. Además, en México existe el patrón de usar la publicidad oficial para controlar líneas editoriales.

Al respecto, Sonia de Anda, periodista de Baja California e integrante del colectivo Yo Sí Soy Periodista, dijo a ARTICLE 19: “A mí, me liquidaron en una empresa con antigüedad de siete años por mis opiniones críticas sobre el gobierno en redes sociales. El argumento fue que mi perfil periodístico ya no coincidía con las necesidades de la empresa, lo que muestra el control del Estado hasta en las redes sociales”.⁶⁰ La Declaración Conjunta 2021 Sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión (mencionada antes) indica que los medios de comunicación deben “revelar cualquier conflicto de intereses que tengan y que pueda afectar al modo en que informan sobre un tema”.⁶¹

También Samantha Páez, comunicadora independiente e integrante de la Red de Periodistas de Puebla, comentó sobre el tema que en los “convenios de publicidad oficial no hay transparencia, el dinero no es del gobierno, es dinero público y tendría que ser empleado de forma adecuada, pues el periodismo tiene la función social de informar a la ciudadanía”.⁶²

La misma Declaración Conjunta también establece que los Estados deben “respetar la independencia editorial de todos los medios de comunicación, tanto en la ley como en la práctica, por lo que se debe garantizar que la asignación de publicidad de las autoridades públicas no se utilice como medio indirecto para influir en el contenido de los medios de comunicación”.⁶³

57 ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2021, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/03/Book-1_ARTICLE-19_2021_Vo3.pdf

58 Entrevista de ARTICLE 19 con Teresa Montaña, periodista independiente, o, mediante el grupo de enfoque, 2 de diciembre de 2021.

59 “Salarios mínimos 2021”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/602096/Tabla_de_salarios_m_nimos_vigente_a_partir_de_2021.pdf

60 Entrevista de ARTICLE 19 con Sonia de Anda, periodista de Baja California e integrante del colectivo Yo Sí Soy Periodista, mediante el grupo de enfoque, 2 de diciembre de 2021.

61 Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión *et al.*, *op. cit.*

62 Entrevista de ARTICLE 19 con Samantha Paez, comunicadora independiente e integrante de la Red de Periodistas de Puebla, mediante el grupo de enfoque, 2 de diciembre de 2021.

63 *Idem.*



La precariedad laboral de las y los periodistas en México:



En 2021, el salario mínimo para un/a
reportero/a de medios impresos
fue de \$317.29 pesos diarios.

Fuente: STPS

El problema es que los medios de comunicación mexicanos no tienen modelos financieros sostenibles. Históricamente, han dependido ya sea de fondos públicos o de la venta de anuncios privados, los cuáles, con el auge de las plataformas digitales, han reducido la rentabilidad de la prensa impresa, la radio y la televisión. Aún más, muchas empresas de comunicación han utilizado la pandemia como justificación para reducir salarios, ya de por sí bajos. El Estado tampoco ha actuado para asegurar una asignación de publicidad oficial más equitativa y transparente, ni garantías laborales para las personas trabajadoras de la prensa.

La carencia de seguridad social es aún peor para los comunicadores independientes o *freelance* y/o personas colaboradoras. Témoris Grecko, periodista de la Ciudad de México, contó: “Yo tuve COVID-19; por suerte, fue leve, pero me dije: ‘si me toca ir al hospital no hay nadie que responda’, si estás trabajando para una empresa como *freelance* no hay nadie; es importante discutir qué tipo de responsabilidad se genera entre un colaborador regular y un medio de comunicación”.⁶⁴

La precariedad también ha generado otro fenómeno: la fragmentación de medios de comunicación y el surgimiento de muchas pequeñas entidades periodísticas. Melva Frutos, periodista independiente de Nuevo León e integrante de la Red de Periodistas del Noroeste, comentó a ARTICLE 19 que, ante la precariedad, muchas personas han abierto decenas de portales, que en su mayoría consisten en páginas en Facebook, y que por necesidad económica priorizan la publicación de muchas pequeñas notas antes que el periodismo de investigación.

Los bajos salarios y la ausencia de seguridad social son posibles por las omisiones y la complicidad de las autoridades con las y los dueños de los medios de comunicación. Por una parte, las empresas incumplen la normativa laboral y, por la otra, el Estado omite hacer cumplir las leyes, al mismo tiempo que toma ventaja de la precariedad para ejercer su control sobre las líneas editoriales a través de la asignación y concentración de la publicidad oficial.

⁶⁴ Entrevista de ARTICLE 19 con Témoris Grecko, periodista de la Ciudad de México, mediante el grupo de enfoque, 2 de diciembre de 2021.

La precariedad y las omisiones empresariales y gubernamentales impactan también en el flujo de información y en el debate público, lo que podría beneficiar a diversos grupos de poder. Silber Meza, periodista independiente, dijo que los “bastiones de periodismo crítico se derrumban y tiene mucho que ver con el tema económico”.⁶⁵

También en entrevista con ARTICLE 19, el periodista maya Bartolomé Canché señaló: “No entiendo por qué ser periodista independiente en México es tan riesgoso y complejo. Por ejemplo si buscamos un convenio, nos ponemos en riesgo de la censura que nos imponga el gobierno. Ser periodista independiente también aumenta nuestra carga de trabajo, pues debemos buscar otros ingresos”.⁶⁶

Isabel Mateos, fotoperiodista que cubre temas de movilidad humana en Chiapas, comentó a ARTICLE 19:

Trabajamos en condiciones muy lejanas a las condiciones de un periodista [del] primer mundo, con salarios bajos que no alcanzan ni para enfermarte. Las empresas, regularmente, no se hacen responsables por los cuidados que uno necesite, ni pensarlo a largo plazo, cuando el peso de haber visto la muerte tantas veces y de cerca te afecta la mente y el corazón, cuando las horas de cargar equipos pesados en el sol y los muchos años de comer de prisa en la calle le cobran factura al cuerpo. Seguimos en el oficio porque creemos en la labor y su importancia, aun cuando tenemos que poner de nuestros bolsillos para continuar el trabajo. Al final del camino, ¿cómo terminaremos?⁶⁷

Los salarios bajos, la necesidad de buscar múltiples fondos de ingreso y la ausencia de seguridad social reflejan en gran medida lo precario de ser periodista. Guy Standing, en su libro *The Precariat: The New Dangerous Class* (El precariado: la nueva clase amenazante),⁶⁸ expone la existencia de una nueva clase social, el “precariado”, la cual se caracteriza por tener con-

⁶⁵ Entrevista de ARTICLE 19 con Silber Meza, periodista independiente, mediante el grupo de enfoque, 2 de diciembre de 2021.

⁶⁶ Entrevista de ARTICLE 19 con Bartolomé Canché, periodista maya, el 8 de diciembre del 2021.

⁶⁷ Entrevista de ARTICLE 19 con Isabel Mateos, fotoperiodista, 13 de enero de 2022.

⁶⁸ Standing, Guy, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Londres, Bloomsbury Academic, 2011.

CIUDAD DE MÉXICO, 14 FEBRERO 2022. Periodistas pegaron imágenes de sus compañeras y compañeros asesinados a las afueras de la Secretaría de Gobernación durante la protesta nacional contra la violencia hacia su gremio.

Foto: Ilse Huesca/ARTICLE19

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



tratos de trabajo “flexibles”, informales, temporales o de medio tiempo, o porque incluso en las pocos empleos por contrato que logran obtener, las personas suelen realizar más actividades que las inicialmente contempladas, las cuales casi nunca son remuneradas, lo que hace que constantemente tengan que buscar otros empleos, generando también mayores cargas para quienes se encuentran en dicha situación.

Por lo que se observa en todos los casos reseñados, muchas personas periodistas podrían ubicarse dentro del “precariado”, como lo caracteriza Standing, puesto que comparten particulares relaciones distributivas respecto a la ausencia de beneficios sociales. Así, se espera que las y los trabajadores que forman el “precariado” obtengan su salario sin ningún otro tipo de prestación, vacaciones, antigüedad o seguro médico.

La tesis de Standing coincide con las de otros académicos, como Judith Butler, en el sentido de que quienes ejercen su profesión en situación precaria son más vulnerables, pues sus vidas están expuestas a subempleo, privación de derechos y violencia.⁶⁹

La precariedad, además, se interseca con otras condiciones que pueden aumentar el riesgo de sufrir más violencia. En este sentido, para el análisis de las agresiones contra la prensa, es importante conocer si la víctima pertenece a grupos históricamente excluidos y vulnerados, como los afrodescendientes, indígenas o migrantes, o si es cisgénero o transgénero, o cuál es su orientación sexual, o si tiene alguna discapacidad, porque las personas no pueden dividirse ni fraccionarse, literal o metafóricamente, con base en las diferentes intersecciones.

Las intersecciones como factores de riesgo

La violencia contra la prensa impacta de forma diferenciada, dependiendo del contexto y las intersecciones de cada persona, por ejemplo, entre el género, la raza, la identidad y orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otras. En este sentido, a partir de 2021, ARTICLE 19 desarrolló y comenzó a implementar una metodología con enfoque interseccional para documentar las agresiones contra periodistas y medios.

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

Aunque todavía no existe consenso acerca de una definición unívoca de la interseccionalidad,⁷⁰ sí es claro que se trata de una herramienta política y metodológica útil para mostrar y evidenciar los efectos de los sistemas de opresión —como el racismo, el capitalismo, el heterosexismo, el patriarcado, el capacitismo y el colonialismo— en los cuerpos materiales de las personas. Es decir, la interseccionalidad permite ver lo que los análisis con un enfoque único dejan fuera y describe las vidas que se hallan en una situación particular al estar atravesadas por múltiples sistemas de dominación, evidenciando la problemática o los efectos de la intersección de varias violencias.⁷¹

Las intersecciones que experimenta una persona, entonces, pueden acentuar los riesgos y repercusiones de violaciones de sus derechos humanos. Así, en 2021, de las 644 agresiones contra la prensa que ARTICLE 19 registró, 374 fueron contra periodistas hombres cisgénero (58.07%),⁷² 200 contra mujeres cisgénero

70 Fue Kimberlé Crenshaw la que acuñó, en 1989, la palabra “interseccionalidad”. Crenshaw es profesora de derecho en la Universidad de California – Los Ángeles y su agenda como activista y académica se enfoca en los derechos civiles en los Estados Unidos; específicamente, se centra en las políticas feministas y antirracistas. Sus ideas sobre la interseccionalidad surgieron a partir de una crítica del marco teórico dominante, que abordaba y analizaba la raza y el género como categorías sociales aisladas y mutuamente excluyentes.

71 Este paradigma tiene una serie de principios centrales que lo definen, entre los que destacan: a) Las vidas humanas no pueden reducirse a identidades sociales únicas y aisladas, como el género, la etnia, la clase, sino que estas categorías operan de manera conjunta, haciendo que las identidades de las personas estén construidas de forma multidimensional y estén interconectadas e influenciadas externamente por diversos factores sociales. b) Las categorías, como etnia, género, orientación sexual, son construcciones sociales y, por tanto, dinámicas; las personas pueden experimentar los privilegios y la opresión simultáneamente, dependiendo del contexto social e histórico. c) Las relaciones de poder en las intersecciones o entre categorías sociales están conectadas y son inseparables entre sí.

72 No es de sorprenderse que los hombres sean quienes más padecen agresiones en México, pues, según el reporte *Estadísticas a propósito de las personas ocupadas como periodistas y locutoras*, del INEGI, los varones representan 71.4% de la población que ejerce el periodismo. Ahora bien, éstos también pueden vivir condiciones laborales y de riesgo muy distintas, dependiendo de sus intersecciones, lo que puede colocarlos en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Figura 3.12 Agresiones contra personas periodistas, según su identidad de género

Mujer	Cisgénero	200
	Transgénero	2
Hombre	Cisgénero	374
	Transgénero	0
	Persona no binaria	2
Medios de comunicación		66
TOTAL		644

Fuente: ARTICLE 19

(31.06%), dos contra mujeres transgénero (0.31%),⁷³ dos contra personas no binarias (0.31%),⁷⁴ y 66 contra medios de comunicación (10.25%).⁷⁵

De los 578 ataques cometidos contra periodistas individuales, en 21 casos se trató de personas indígenas (3.63%). Y de éstas, nueve fueron agredidas debido a su labor en radios comunitarias.

Es importante resaltar las diferencias en el tipo de ataques sufridos por medios y periodistas de los pueblos originarios. Para las y los periodistas indígenas, los atentados más comunes fueron las acciones intimidatorias, como tomas de fotografías no autorizadas y lesiones físicas. Un ejemplo claro de las vulnerabilidades analizadas desde la óptica interseccional es que el único caso de violencia sexual⁷⁶ documentado por ARTICLE 19, en 2021, fue contra una mujer indígena mientras cubría una protesta para defender los recursos naturales en su comunidad.

73 Las personas cisgénero son aquellas que al momento de nacer se identifican con el género que coincide con su fenotipo sexual, mientras que las personas transgénero son aquellas que se identifican con un género distinto al asignado al momento de nacer.

74 “Una identidad no binaria es aquella que se aleja de la dicotomía de hombre y mujer. Es decir que, ser una persona no binaria es independiente de la orientación sexual”, “¿Qué significa ser una persona no binaria?”, *Malvestida*, julio de 2020, <https://malvestida.com/2020/07/personas-no-binarias-que-es/>

75 Entre estos casos se incluyó el de una agresión contra un sindicato de un medio de comunicación, el cual se había especificado aparte, como “sindicato”, en el informe del primer semestre de 2021.

76 Dentro de la categoría de ataques físicos.

Una de las tendencias en los 21 ataques contra periodistas indígenas es la preponderancia de temas de política local (seis casos, 28.57%), tierra y territorio (cinco casos, 23.81%) y protestas o movimientos sociales (cuatro casos, 19.05%). No es coincidencia que sean víctimas del 20.83% de las agresiones por la cobertura de asuntos de tierra y territorio, pues su labor de comunicar es parte de la defensa de otros derechos en sus comunidades, que están en procesos organizativos y de resistencia frente a las expropiaciones. Así las cosas, a la violencia del despojo territorial hay que sumarle la violencia por comunicar sobre dicho despojo.

Las personas periodistas indígenas están en alto riesgo de ser violentadas, a lo que hay que sumar los obstáculos estructurales para ejercer la profesión. Las agresiones documentadas, tanto de medios como de personas periodistas indígenas, se ubican en tres estados: Puebla, Yucatán y Quintana Roo. Además, en estas entidades, la proporción de población originaria es de 18%⁷⁷, 65.4% y 44.44%,⁷⁸ respectivamente, por lo que muchas veces el periodismo indígena es una extensión de la defensa de su territorio.

En el caso de Puebla, las agresiones contra periodistas indígenas se vinculan principalmente con la defensa de la tierra y el territorio y con las protestas alrededor de proyectos de desarrollo para uso del agua

77 Miranda, Antonio, “Puebla, quinto lugar nacional en población indígena”, *Unión Puebla*, 26 de febrero de 2019, <https://www.unionpuebla.mx/articulo/2019/02/26/cultura/puebla-quinto-lugar-nacional-en-poblacion-indigena>

78 “Ficha temática. Pueblos indígenas”, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20Pindigenas\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20Pindigenas(1).pdf)

del subsuelo. En el caso de Yucatán, las y los periodistas indígenas fueron agredidos, principalmente, por sus investigaciones sobre asuntos de corrupción y política a nivel municipal y, en particular, a los relacionados con proyectos de construcción que muchas veces llevan al despojo de tierras. Mientras tanto, las dos agresiones en Quintana Roo están vinculadas a notas sobre seguridad.

La herencia colonial y el capitalismo tienen una lógica de centralidad de la economía que da lugar a la falta de oportunidades y movilidad social de las comunidades indígenas, las cuales generalmente están en zonas más remotas y/o rurales y, por tanto, con menos acceso al empleo o con un dinamismo económico más reducido. Así también, la lejanía las hace blanco fácil de agresiones físicas. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en México, el 50% de la población indígena se concentra en territorios rurales, al mismo tiempo que, por lo menos hasta 2018, 69.5% de ese segmento se hallaba en situación de pobreza, en contraste con el 39% de la población no indígena en la misma circunstancia.⁷⁹

La ubicación remota y la falta de acceso a oportunidades económicas, así como la herencia colonial, caracterizan la violencia contra personas periodistas comunitarias e indígenas. Sobre esto, la CIDH establece que esta violencia “tiene características diferenciadas en razón, entre otros factores, de la falta de reconocimiento y promoción adecuada de los medios comunitarios en general y comunitarios indígenas, que ha derivado en la persecución, hostigamiento y en ocasiones criminalización de quienes los conforman a lo largo de gran parte de la región” latinoamericana.⁸⁰

Waquel Drullard, activista antirracista del colectivo AFRontera, afirmó, en entrevista con ARTICLE 19 que: “la colonialidad extractiva de tierras y territorios genera un ambiente hostil que imposibilita que personas localizadas en esos territorios, ejerzan el perio-

dismo”, por lo que al hacerlo se enfrentan riesgos y violencia. Alejandro Torres, de la estación comunitaria *Radio Zacatepec*, comentó también: “Lamentablemente, el hecho de informar, de hablar con la verdad, de ser parte de la reconstrucción del tejido social nos ha traído problemas, problemas, sobre todo, con el Estado y con empresarios. Porque cuando van a imponer un proyecto que no va a ser beneficio para el pueblo, ellos desinforman y en este trabajo de la comunicación comunitaria, nos hemos encontrado con violencia”.⁸¹

Las categorías sociales también se intersectan con el tipo de cobertura y la defensa territorial que se hace. Por ello, no es casualidad que, en el caso de Torres y *Radio Zacatepec*, al informar sobre temas que afectan a su comunidad sean víctimas de agresiones, justo porque comunicar y defender su tierra significa tocar ciertos intereses. Al respecto, el comunicador afirmó: “Por ejemplo, recibimos amenazas de muerte cuando hablamos del Proyecto Integral Morelos o del parque industrial de la zona de Huejotzingo; en mi caso, del empresario del Parque Industrial Mencatus, Raúl Baguel, pues él directamente dijo que si ya había caído una persona en Morelos, refiriéndose al hermano Samir Flores, que nomás faltaría uno de Puebla para que los proyectos se pudiesen realizar”.⁸²

Precisamente, ARTICLE 19 documentó que la mayoría de las agresiones contra periodistas indígenas proviene de particulares (10 casos), seguidos de las fuerzas de seguridad civiles (seis casos) y de las fuerzas armadas (dos casos). Es preciso resaltar que de las ocho agresiones perpetradas por las fuerzas armadas en todo el año, dos fueron cometidas contra periodistas indígenas.

Así, en 2021, fueron 24 los ataques documentados por ARTICLE 19 contra quienes cubrieron temas de tierra y territorio. Las agresiones vinculadas a estos asuntos se triplicaron de un año a otro, pasando de ocho, en 2020, a las ya mencionadas 24, en 2021.

En el caso de las indígenas que reportean sobre temas de tierra y territorio, el riesgo aumenta, pues para ellas, “la noción de tierra y territorio no está di-

79 “La pobreza en la población indígena de México, 2008–2018”, Coneval, agosto de 2019, p. 13, https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf

80 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, “Mujeres periodistas y libertad de expresión”, OEA/SER.L/V/II, CIDH/RELE/INF.20/18, 31 de octubre de 2018, p. 33, <http://oas.org/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>

81 Opinión de Waquel Drullard, activista antirracista, y entrevista de ARTICLE 19 con Alejandro Torres, periodista, 5 de enero de 2022.

82 Entrevista con Alejandro Torres, *idem*.

sociada de su cuerpo, es una extensión de éste”.⁸³ Por ello, el despojo no sólo se limita a los recursos materiales, sino a su cosmovisión y existencia. En entrevista con ARTICLE 19, Miryam Vargas Teutle, comunicadora indígena de *Cholollan Radio*, dijo:

Las estrategias de las corporaciones atraviesan por actos de expropiación de tierra y agua hasta el despojo de los pensares y sentires a través de la imposición de narrativas y discursos, en ejemplos claros, cuando una empresa está vendiendo su producto desde los comerciales de televisión y radio comercial. En nuestra radio comunitaria hacemos un reportaje de denuncia a aquella empresa por las prácticas violentas e invasivas de ésta. Como resultado de este reportaje, hemos vivido amenazas y hostigamiento directo por difundir los atropellos de estas empresas, los empresarios nos visitan en nuestro domicilio o nos contactan desde redes sociales.

Las indígenas también son más susceptibles a sufrir violencia también porque “hay un vínculo estrecho entre los actos de violencia cometidos contra ellas y la discriminación histórica que todavía enfrentan como consecuencia de la intersección de su género, raza, origen étnico y frecuente situación de pobreza”.⁸⁴ En 2021, las mujeres indígenas sufrieron siete agresiones, entre las que resaltan dos casos de tomas fotográficas sin consentimiento, un bloqueo informativo y un caso de violencia sexual, mientras que los hombres indígenas fueron atacados por medio de actos y mensajes intimidatorios (dos casos, cada uno), una detención arbitraria, un ataque físico y un acceso a sus cuentas en redes sociales, entre otros. Unas y otros fueron víctimas de amenazas. En cuanto a los asuntos de los que informaron, los varones principalmente cubrieron temas de corrupción y política, así como de seguridad. Por su parte, las mujeres investigaron en mayor medida temas de tierra y territorio, así como de protesta y movimientos sociales.

El repunte de ataques en contra de quienes cubren el área de territorio puede, además, responder en gran

medida a las políticas económicas del gobierno federal. Por ello, preocupa que el 22 de noviembre de 2021, el Ejecutivo federal decretó que la realización de proyectos y obras a cargo de la Federación asociados a infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones⁸⁵ son de interés público y seguridad nacional. Esto ponía en riesgo la transparencia, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) suspendió cualquier reserva de información relacionada con este acuerdo. Los efectos perniciosos del decreto se extienden a derechos como el de consentimiento previo, libre e informado, o incluso al de protesta social, lo que da pie a mayores violaciones de derechos humanos para quienes los defienden y brindan información al respecto.

Como se observó antes, la defensa de la tierra y el territorio de los pueblos indígenas está basada en su cosmovisión, lo que se traduce en una tenaz resistencia ante la política económica del actual gobierno (y los anteriores), que prioriza la explotación de recursos naturales sin considerar que para las comunidades indígenas la tierra y el territorio coexisten y se armonizan con la existencia de quienes la habitan. Eso ha generado grandes riesgos de persecución y asesinatos para los defensores comunitarios, tal como se aborda en el capítulo 2.

Es imperativo atender la violencia contra la prensa indígena, pues su rol dentro de las sociedades democráticas y el valor informativo de sus coberturas e investigaciones son invaluable, debido a que reflejan —de acuerdo con Suzanne Dredge— “los problemas sistemáticos que afectan a las comunidades indígenas de todo el mundo [pues hablan] de las injusticias estructurales derivadas del colonialismo, y su experiencia lidiando con ellas”.⁸⁶

Por otra parte, en 2021, ARTICLE 19 documentó 184 agresiones contra periodistas que ocuparon un puesto directivo.⁸⁷ De éstas, en 142 casos (77.17%), se trató de hombres cisgénero, mientras que en 39 (21.20%), las víctimas fueron mujeres cisgénero y en dos (1.08%), mujeres transgénero. Es importante mencio-

83 Romo Espinoza, Vanessa, y Gloria Alvitres, “Triple riesgo: ser mujer, indígena y defensora ambiental en América Latina”, Lado B, 23 de noviembre de 2021, <https://www.ladobe.com.mx/2021/11/triple-riesgo-ser-mujer-indigena-y-defensora-ambiental-en-america-latina/>

84 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Mujeres indígenas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, p. 61, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf>

85 Y otras 12 actividades, incluyendo el turismo.

86 Villa, Santiago, “Los periodistas indígenas lideran investigaciones revolucionarias”, Global Investigative Journalism Network, 15 de diciembre de 2021, <https://gijn.org/2021/12/15/espanol-periodistas-indigenas/>

87 Director general y director editorial.

nar que aun cuando comparten rasgos de precariedad, son los hombres cisgénero quienes más ocupan puestos de dirección en comparación con otras identidades de género. Así, en el caso de las 202 agresiones contra mujeres (cisgénero y transgénero), el puesto más frecuente de ellas es de reportera, con 76, es decir, el 37.62%.

ARTICLE 19 sostiene que, históricamente, el periodismo insertado en las dinámicas del mercado laboral ha sido una profesión ocupada por hombres cisgénero y, en gran medida, con reglas heteronormadas. Por tanto, la participación de hombres transgénero, mujeres cisgénero, mujeres transgénero u otras identidades de género no binarias produce reacciones violentas ante la emancipación y reivindicación de la diversidad en espacios públicos.

Alex Orué, activista por los derechos humanos de las personas LGBTQ, mencionó a ARTICLE 19:

Los riesgos a la integridad física y psicológica de personas defensoras de derechos humanos y periodistas existen tan sólo por el desempeño de dichas labores, pero cuando se agrega a la fórmula que dichas personas son de la comunidad LGBTQ+ o tienen alguna otra intersección identitaria, los riesgos [se] incrementan considerablemente. En múltiples ocasiones, se normaliza en el ideario público, incluso por las mismas personas servidoras públicas, que es válido atacar la credibilidad o integridad de alguien más sólo por ser quien es o por no “adherirse” a la visión con estigmas de lo que ven como la forma correcta de ser.⁸⁸

La disrupción de los roles tradicionales de género asignados a la “feminidad” o “masculinidad” se entrelaza con el tipo de temas que se cubren. Es así que muchas mujeres, cisgénero y transgénero, y personas no binarias que han reportado o investigado asuntos sobre violencia sexual, feminicidio, transfeminicidio o similares, terminan siendo censuradas con la misma violencia de la que informan. La represión a las minorías de género y a la disidencia sexual también configura una especie de correctivo a quienes sacan a la luz temas de interés público y, al hacerlo, se enfrentan a las normas heteropatriarcales.

88 Entrevista de ARTICLE 19 con Álex Orué, activista de derechos humanos, 10 de enero de 2022.

Sobre los riesgos particulares que corren los comunicadores transgénero, Laurel Miranda, periodista independiente, narra su experiencia personal:

El 13 de febrero de 2021, mis superiores en *Milenio* me notificaron sobre la decisión de despublicar [sic] del portal una columna de mi autoría, ante las críticas que el medio estaba recibiendo por parte de colectivas [sic] feministas transexcluyentes [que] amenazaron incluso con demandarnos a la empresa y a mí, en lo personal. A pesar de haber sido eliminado mi texto, en el que hice un llamado a las mujeres cisgénero aliadas feministas a manifestar su postura en contra de la transfobia, los ataques hacia mi persona no cesaron. Fotos mías fueron publicadas en perfiles con más de 100 000 seguidores, lo que propició un severo hostigamiento transfóbico que se extendió durante meses. El 4 de marzo, a menos de un mes de ocurrido el primer incidente, el medio volvió a notificar de su decisión de eliminar otro de mis textos; esta vez, uno en el que ponía el dedo en aquellos y aquellas pseudoprofesionales de la psicología que ejercen terapias de conversión en personas trans. Renuncié a *Milenio* a fines de marzo.⁸⁹

Otro factor a considerar como catalizador de riesgos es la orientación sexual⁹⁰ de las personas periodistas. Esto se debe principalmente a que las lógicas patriarcales y la heteronormatividad, como régimen, ubican y perciben quienes no tienen identidad de género y orientación sexual normadas como personas que atentan contra la moral pública y, por tanto, deben ser reprimidas. “Las formas de violencia contra personas LGBTI están basadas en el deseo del perpetrador de ‘castigar’ dichas identidades, expresiones, comportamientos o cuerpos que difieren de las nor-

89 Entrevista de ARTICLE 19 con Laurel Miranda, periodista independiente, 8 de diciembre de 2022.

90 Los Principios de Yogyakarta definen la orientación sexual como “la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas”. “Principios de Yogyakarta”, marzo de 2007, p. 6, nota 1, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2>

mas y roles de género tradicionales, o que son contrarias al sistema binario hombre/mujer”.⁹¹

De los 578 casos de violencia contra individuos, en 2021, en 11 (1.93%) las víctimas dijeron pertenecer a la comunidad LGTBTTI. Es importante mencionar que las pocas agresiones registradas contra periodistas de sexualidad no heteronormada⁹² podrían reflejar dos cosas: la poca diversidad que hay en el gremio y que, debido a la normas heteropatriarcales, muchas personas no mencionan su orientación sexual, por miedo a sufrir rechazo, discriminación, violencia y revictimización. Al respecto, la CIDH afirma que la violencia y “la discriminación por razones de orientación o identidad sexuales puede contribuir muchas veces a deshumanizar a la víctima”.⁹³

Por lo anterior, no es de sorprenderse tampoco que aquellas personas que se identificaron como parte de la comunidad LGTBTTI habitan en grandes urbes, como la Ciudad de México, Guadalajara o Puebla, pues en estos lugares —aunque en todo el país se violentan sus derechos y, al mismo tiempo, se exigen— es donde hay más colectivos que promueven sus luchas y visibilizan con orgullo su identidad.

La CIDH observa también que existe un fuerte vínculo entre pobreza, exclusión y violencia en el caso de las personas LGBT, pues la intersección de estas situaciones las hacen ser más vulnerables a la violencia y la criminalización.⁹⁴ Es entonces que las y los periodistas, que en su mayoría viven precariamente, ven multiplicados sus riesgos cuando a esta intersección se suman categorías sociales ajenas a las heteronormadas.

La violencia contra la prensa responde a diversos factores, ya sea estructurales, históricos o coyunturales, todos los cuales se interconectan con categorías sociales y situaciones particulares como la precariedad. En 2021, fueron 644 agresiones documentadas, pero éstas se suman a las miles de víctimas, de vidas, de familias, de historias. La violencia contra la prensa refleja un Estado ausente, que utiliza el poder de la palabra para omitir e incumplir sus obligaciones, para perpetuar la violencia y que apuesta por el silencio y el estigma antes que por la verdad, la justicia y el diálogo.

Ante tanta violencia y omisiones de las autoridades, ARTICLE 19 hace eco de las palabras del relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Pedro Vaca: “Estamos hablando de una labor trascendental para la vida democrática, como es el periodismo, en el país más letal para la profesión en el hemisferio occidental, [...] por esto, la invitación a que se reconozca la crisis actual y se actúe en consecuencia”.⁹⁵

Normalizar la violencia es el peor síntoma de un Estado de derecho deficitario, un Estado que ignora a su gente, sus voces, su diversidad. Pero las agresiones contra la prensa no sólo se miden en números, se reflejan en la ausencia de éstos, pues el miedo a denunciar y la autocensura crecen ante la falta de acciones preventivas y de protección a la labor periodística. Cada día que se agrede a una persona periodista por informar, cada historia que se deja de contar, es una vulneración a los derechos de todas y todos, y un daño grave a nuestra incipiente democracia.

91 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Fundación Arcoiris por el Respeto a la Diversidad Sexual, *Diagnóstico nacional sobre la discriminación hacia personas LGBTI en México*, Ciudad de México, CEAV/ Fundación Arcoiris por el Respeto a la Diversidad Sexual, 2018, p. 14, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459448/DiagnosticoNacionalTrabajo_CEAV_OK.pdf

92 El término “heteronormatividad” se refiere al sesgo cultural a favor de las relaciones heterosexuales, conforme al cual dichas relaciones son consideradas “normales, naturales e ideales” y son preferidas sobre relaciones del mismo sexo o del mismo género. La heteronormatividad se compone de reglas jurídicas, sociales y culturales que obligan a las personas a actuar conforme a patrones heterosexuales dominantes e imperantes. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América”, OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 de noviembre de 2015, pp. 40–41, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

93 *Ibid.*, p. 38.

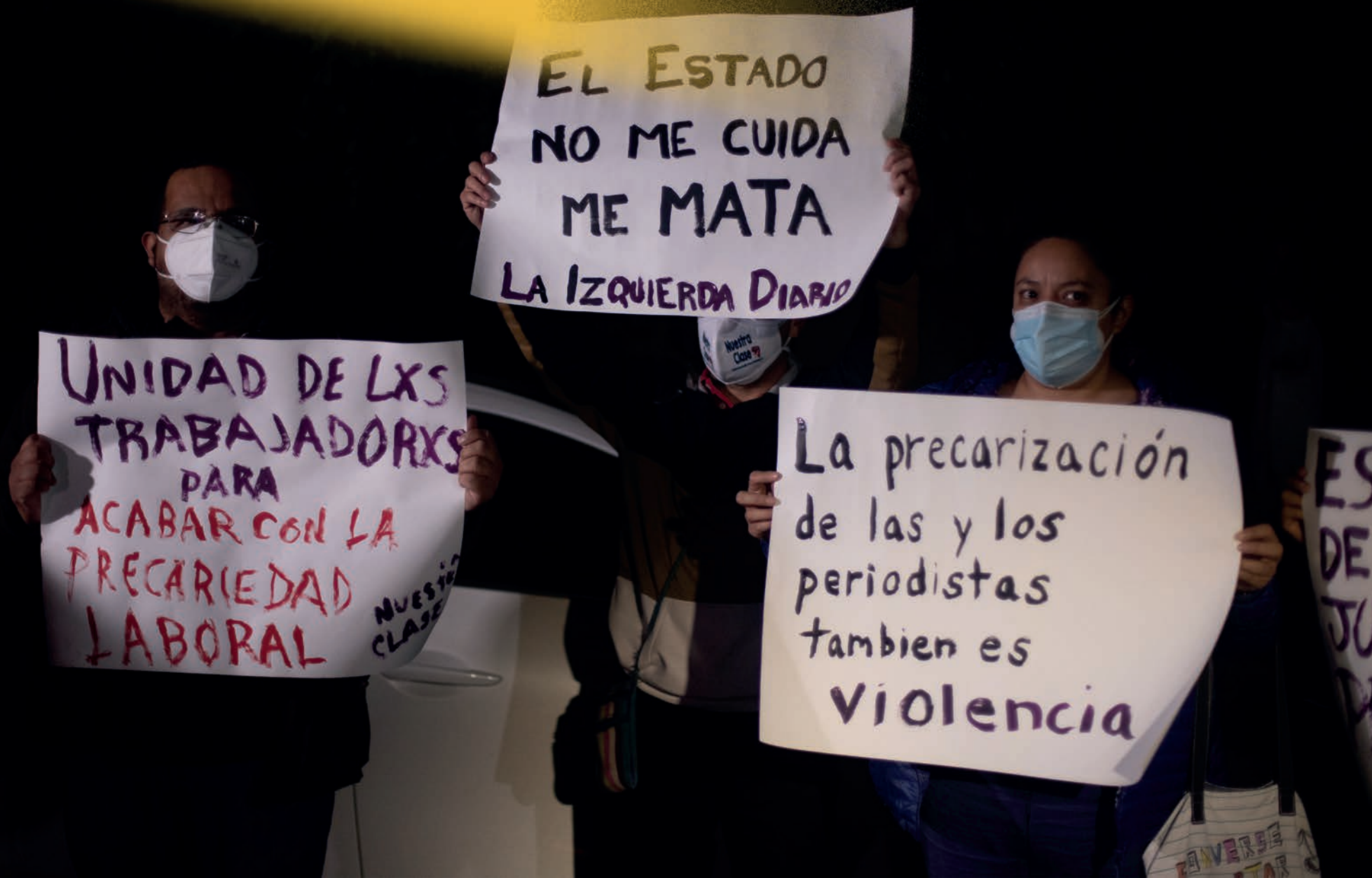
94 *Idem.*

95 Tourliere, Mathieu; “Exclusiva: Relator de CIDH pide detener ‘Quién es quién de las mentiras’ por violencia a periodistas”. *Proceso*, 1 de febrero de 2022, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/2/1/exclusiva-relator-de-cidh-pide-detener-quien-es-quien-de-las-mentiras-por-violencia-periodistas-280177.html>

ARTICLE 19 reconoce que los cambios que necesita México para revertir la violencia contra la prensa tomarán tiempo, pero a tres años del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador es imperativo emprender acciones que se materialicen en tolerancia a la crítica, en mayor flujo de información, en el robustecimiento del debate público, en el fortalecimiento de las políticas de prevención, protección y acceso a la justicia y en garantías para que en México haya un periodismo libre y sin violencia.

CIUDAD DE MÉXICO, 14 FEBRERO 2022. Periodistas sostienen pancartas a las afueras de la Secretaría de Gobernación durante la protesta nacional contra la violencia hacia su gremio.

Foto: Ilse Huesca/ARTICLE19



EL ESTADO
NO ME CUIDA
ME MATA
LA IZQUIERDA DIARIO

UNIDAD DE LXS
TRABAJADORXS
PARA
ACABAR CON LA
PRECARIEDAD
LABORAL
NUESTRA
CLASE

La precarización
de las y los
periodistas
también es
violencia

ES
DE
JU



EL CONTROL A TRAVÉS DE LO DIGITAL

En 2020, se presentaron más de 15 iniciativas legislativas —unas, ante el Congreso federal, otras, a los estatales— en detrimento de internet y de los derechos digitales.¹ Escritas desde el desconocimiento sobre qué es y cómo funciona la red de redes y con intenciones autoritarias, buscaban establecer diferentes restricciones al ejercicio de ciertos derechos humanos e intentaban validar la aplicación extraterritorial de las normas mexicanas a toda la infraestructura y funcionamiento de internet.

La tendencia en este sentido fue indudable: el Poder Legislativo, en conjunto con o alentado por el Ejecutivo, intentó concentrar en el Estado mexicano un poder unilateral sobre internet para debilitar su gobernanza multisectorial y el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por la ciudadanía.

Al inicio de 2021, la tendencia continuó. El año fue inaugurado con otra iniciativa restrictiva planteada por el senador Ricardo Monreal, que replicaba los objetivos de control estatal y desmantelamiento de internet que se quisieron establecer el año anterior.²

1 ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2021, pp. 165-179, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/03/Book-1_ARTICLE-19_2021_Vo3.pdf

2 Monreal, Ricardo, “Regular el caos”, Ricardo Monreal, 28 de enero de 2021, <https://ricardomonrealavila.com/regular-el-caos/>

Esta nueva iniciativa se mostraba mucho más peligrosa que las precedentes, ya que en su puntos principales³ 1) abría las puertas a la censura estatal al exigir, bajo el pretexto de combatir la censura privada,⁴ que las plataformas digitales contaran con políticas y procedimientos expeditos para borrar contenidos legítimos protegidos por el derecho humano a la libertad de expresión, y 2) no ofrecía las suficientes salvaguardas para evitar que entes gubernamentales explotaran la legislación en su beneficio, presionando a las empresas para censurar expresiones o eliminar cuentas que les incomodan, de opositores, activistas, periodistas y defensores de los derechos humanos.

3 ARTICLE 19, “Desde la sociedad civil pedimos un debate amplio y multisectorial para la regulación de plataformas digitales”, ARTICLE 19, 11 de febrero de 2021, <https://articulo19.org/desde-la-sociedad-civil-pedimos-un-debate-amplio-y-multisectorial-para-la-regulacion-de-plataformas-digitales/>

4 La iniciativa, supuestamente, respondía a la coyuntura creada por Twitter al eliminar la cuenta del expresidente estadounidense Donald Trump, tras la violencia desatada en el Capitolio en enero de 2021 a raíz de sus expresiones. Cortés Roshdestvensky, Vladimir, y Martha A. Tudón M., “Coordenadas para el análisis: Trump y las plataformas digitales”, *Animal Político*, 18 de enero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/coordenadas-para-el-analisis-trump-y-las-plataformas-digitales/>

Fue sólo gracias a la presión y el trabajo sostenido de actores sociales y académicos que, en 2020, algunas de tales iniciativas se congelaron o, al menos, se mejoraron mediante enmiendas para defender los derechos humanos de las ocurrencias y mano autoritaria de las y los legisladores y de otros actores políticos.⁵ En 2021, se repitió esta historia de lucha contra la opresión. La iniciativa presentada por el senador Monreal se enfrentó a una sociedad civil mexicana organizada y con aliados en Latinoamérica, que demandó una discusión abierta e informada sobre el tema para asegurar soluciones que abonaran, no que restringieran, al ejercicio de las libertades y derechos de las personas usuarias de las TIC.⁶ El resultado fue contundente. Primero, tras las críticas y demandas, Monreal organizó, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Foro de Discusión sobre la Iniciativa de Ley para Regular Redes Sociales.⁷ Después, a partir de los argumentos vertidos en el evento y la atención recibida por éste, su iniciativa —aunque no fue retirada— no ha avanzado.

Es importante reconocer que, a diferencia del año anterior, en 2021 no hubo una explosión de iniciativas legislativas que buscaran “bajarle el *switch*” a internet, ya que las figuras clave del Poder Legislativo estaban ocupadas participando directa o indirectamente en las elecciones más grandes de la historia del país, enfocadas en temas de mayor interés para el Ejecutivo federal o para el propio Congreso.⁸

Sin embargo, este año se caracterizó por la persistencia de otras tendencias relevantes, entre las que destacan: 1) la ignorancia desde la cual se pretende regular el ámbito digital, los derechos digitales o los derechos conexos; 2) los procesos opacos y poco participativos de las autoridades, incluyendo simulaciones, para aprobar leyes o regulaciones en detrimento

de los derechos digitales, y 3) la emisión de declaraciones oficiales desinformadoras que presentan estas iniciativas como la panacea para los problemas que nos aquejan como sociedad. No obstante, no todas las tendencias fueron negativas, ya que también persistió la resistencia de la sociedad civil a todo lo anterior.

Como reconocimiento a quienes defienden nuestros derechos digitales, el presente capítulo recupera las historias de lucha contra dos regulaciones particularmente peligrosas para el control que ejerce la ciudadanía a través de las TIC: el intento de crear el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (Panaut) y la instauración de los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para regular la neutralidad de la red. También, se realiza una aproximación al papel del Poder Judicial en la protección y garantía de los derechos humanos en estos dos procesos, en vista de que los otros dos poderes de la Unión y los organismos autónomos le han fallado sistemática y reiteradamente a la ciudadanía. Por último, refleja las consecuencias para los derechos y libertades digitales de las legislaciones restrictivas que se han ido aprobando acumulativamente al paso de los años, mostrando los efectos concretos de censura que éstas han tenido en contextos electorales.

El Panaut nunca fue para protegernos

Los datos biométricos no son como las contraseñas o los números de teléfono, que pueden cambiarse en caso de abuso o filtración. Al contrario, pueden utilizarse para perseguir a una persona de por vida,⁹ ya que son un conjunto de características únicas que nos identifican como individuos, como el iris, el registro de voz y las huellas dactilares, por mencionar algunas. Por lo tanto, cualquier acción que ponga en peligro la seguridad de estos datos significa, a su vez, un riesgo para la privacidad, la seguridad y la libertad

5 ARTICLE 19, “Distorsión...”, *op. cit.*, p. 175.

6 ARTICLE 19, “Desde la sociedad civil...”, *op. cit.*

7 “Debate de alto nivel Senado-UNAM sobre regulación de redes sociales”, Senado de la República, boletín 863, 18 de febrero de 2021, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50314-debate-de-alto-nivel-senado-unam-sobre-regulacion-de-redes-sociales.html>

8 Marcial Pérez, David, “Morena pierde la mayoría absoluta, pero mantiene el control del Congreso con sus socios”, *El País*, 6 de junio de 2021, <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2021-06-07/morena-pierde-la-mayoria-absoluta-pero-mantiene-el-control-del-congreso-con-sus-socios.html>

9 ARTICLE 19, *When bodies become data: Biometric technologies and freedom of expression*, Londres, ARTICLE 19, 2021, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/04/A19-Biometric-technologies-and-FoE-Policy-2021.pdf>

de expresión de las personas.¹⁰ El Panaut hace precisamente lo anterior.

La pretensión de reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) para crear el Panaut no es una idea novedosa, dice Michel Hernández, del Observatorio de las Telecomunicaciones de México (Observatel),¹¹ en entrevista para ARTICLE 19: “La propuesta de su creación se intentó desde tres iniciativas en la Cámara de Diputados. La que tuvo más eco fue la de Mario Delgado, por su relevancia en el Poder Legislativo y en Morena, pero había dos iniciativas dentro del mismo grupo parlamentario que ya estaban proponiendo lo mismo”. Las tres partieron de una falacia argumentativa común: que se requería congregarse una base de datos biométricos de todas las personas que utilizan teléfonos móviles para que, casi de forma automática, la incidencia delictiva se redujera.¹²

La desinformación alrededor de la necesidad y la justificación del Panaut propalada por sus promotores —particularmente, las y los legisladores de Morena y el subsecretario de Seguridad Pública, Ricardo Mejía Berdeja— giraba alrededor de que, precisamente, el padrón resuelve crímenes.¹³ Nos quisieron vender la idea de que si las autoridades de procuración de justicia tuvieran acceso a la información privada de las personas, eso ayudaría a identificar a quienes cometen delitos.

10 Cortés Roshdestvensky, Vladimir, “El padrón de telefonía vulnerará la libertad de expresión y la privacidad de las personas en México”, *Animal Político*, 1 de mayo de 2021, <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/padron-de-telefonía-vulnerara-la-libertad-de-expresion-y-la-privacidad-de-las-personas-en-mexico/>

11 Asociación civil sin fines de lucro, cuyo objetivo es analizar la actualidad y evolución de las telecomunicaciones, la radiodifusión y, en general, las tecnologías de la información, a partir de las perspectivas de las personas usuarias y de lo social, comercial, académico, gubernamental e internacional.

12 Hernández Tafoya, Michel, “Panaut: ¿Para qué quieren nuestros datos?”, *La Silla Rota*, 25 de abril de 2021, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/panaut-para-que-quieren-nuestros-datos/510444>

13 González, Alejandro, “Daremos batalla a favor del Panaut”: Ricardo Mejía Berdeja”, *DPL News*, 21 de julio de 2021, <https://digitalpolicylaw.com/mexico-daremos-batalla-a-favor-del-panaut-ricardo-mejia-berdeja/>

Lo anterior, 1) sin prestarle atención alguna al grave problema de impunidad que prevalece y que fomenta la comisión de delitos, 2) obviando la corrupción que prevalece entre las autoridades de seguridad y procuración de justicia —incluidas aquellas a las que se les quiere otorgar nuestra información—, 3) sin reparar en la falta de capacidades de las procuradurías o fiscalías para realizar investigaciones basadas en evidencia que sean procedentes ante el Poder Judicial,¹⁴ por mencionar algunos de los problemas estructurales que desarman la lógica detrás de esa propuesta.

No obstante, quienes impulsaron el Panaut intentaron argumentar que quien intente delinquir a través de un celular, primero tendría que proporcionar su rostro, huella e iris para tener acceso al aparato, cuando no hay una sola persona con sentido común que después de registrarse en un padrón de telefonía use su propio celular para ese fin. Lo anterior significa que, con el Panaut, el teléfono registrado se vuelve una valiosa herramienta para quienes sí cometen delitos y coloca a las demás personas ante el riesgo de que les roben el celular y se use para otros crímenes. Visto de otro modo, “es lo que sucede con los automóviles”, ejemplifica Hernández, “no es como que [quienes delinquen] vayan y se compren un coche para ir a asaltar, lo que hacen es robar vehículos para realizar otros dos o tres delitos y después lo abandonan. Es lo mismo que podría pasar con los celulares”.

Más allá de la indudable falta de lógica de la iniciativa aprobada, existen deficiencias regulatorias en la misma. La primera es la incertidumbre respecto a quién y con qué alcance tendrá acceso a los datos de la ciudadanía, amenazando inminentemente los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales de las y los mexicanos. La redacción de la reforma a la LFTR es tan ambigua que posibilita el acceso de autoridades que no necesariamente tienen que ver con la comisión de delitos, ni en general ni de cierto tipo, como los que se cometen a través de celulares. Lo anterior aumenta el riesgo de que un abuso o filtración de los datos biométricos desemboque en otros problemas, como discriminación, vigilancia, robo de identidad o uso delictivo de información, por mencionar algunos.¹⁵

14 Carbonell, Miguel, “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/4.pdf>

15 ARTICLE 19, *When bodies become data...*, *op. cit.*

El derecho a la privacidad es un requisito indispensable para el ejercicio libre y significativo de la libertad de expresión, especialmente a través de las TIC. Saber potencialmente vigilada/o por el Estado, considerando que las autoridades podrían cruzar el Panaut con otras bases de datos para conocer los hábitos y perfiles de las personas, tendría un efecto inhibitorio en el comportamiento humano y en la capacidad que tiene la ciudadanía para comunicarse, organizarse o protestar a través de sus celulares. Esto es de particular importancia para los periodistas y sus fuentes, quienes recurren a teléfonos móviles no vinculados a sus identidades para llevar a cabo sus investigaciones e informarnos de hechos de corrupción o violación de derechos humanos, por ejemplo.

El segundo problema regulatorio es el condicionamiento que se realiza para que las personas puedan contar con una herramienta fundamental de acceso a la información, educación y trabajo, como es una línea de telefonía celular activa con conexión a internet.¹⁶ Precisamente a partir de 2013, cuando se dio la reforma constitucional en telecomunicaciones, se reconoció el acceso a las TIC como un derecho humano. De esta manera, en sí mismo, el Panaut contradice la garantía y la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

“Cuando se redactó esta iniciativa nadie de quienes la propusieron se detuvieron a pensar cómo impactaba en el acceso a estos derechos humanos o en la Constitución”, señala Hernández. Lo más preocupante, continúa, es “el hecho de que haya pasado el proceso legislativo y se haya publicado por el Ejecutivo sin un análisis” de proporcionalidad, idoneidad y necesidad. “Su materialización, sin el mínimo análisis orientado a derechos humanos es realmente preocupante en una sociedad democrática”.

Aún más: el Panaut es una medida regresiva, puesto que perjudica más a quienes están en situación de mayor desventaja en el acceso a las TIC. Todavía hay

30 millones de personas que no están conectadas.¹⁷ La gente que nunca ha tenido conexión o la tienen de manera esporádica no está en condiciones de proporcionar los datos que la reforma exige. Por ejemplo, muchas personas no tienen credencial de elector ni cuentan con comprobante de domicilio, como sucede con quienes habitan en zonas rurales y comunidades. La iniciativa aprobada tampoco hace mención de las personas con discapacidad audio parlante y, por consiguiente, no están en condiciones de proporcionar registros de voz, o personas que por distintas circunstancias no puedan proporcionar la imagen de su iris, entre otros datos biométricos que el Panaut pudiera exigir. En ese sentido, aumentar las barreras para que estas personas tengan acceso a las TIC vuelve más vulnerables a quienes ya lo son.

Al final, y a pesar de la insistencia de personas expertas que advertían sobre los problemas que generaría tal propuesta, la iniciativa del diputado Delgado, con todos los problemas ya explicados, se aprobó y publicó en tiempo récord por el Poder Ejecutivo federal.

Todo esto impulsó a la sociedad civil a hacer un llamado mediante el *hashtag* #NoAlPadrón”, con el cual una coalición¹⁸ de diversas organizaciones realizaron una campaña de comunicación y una plataforma en línea para 1) dar a conocer a la ciudadanía la iniciativa aprobada, a fin de que resistiera y pudiera defenderse de su aplicación a través de demandas de amparo previamente elaboradas y 2) presionar a distintas instituciones encargadas de velar por los derechos que se estaban vulnerando, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) o el IFT, por ejemplo, para que promovieran acciones para frenar su implementación.

“La gente despertó porque le estaban tocando lo que le importa. [...] #NoAlPadrón llamó la atención por-

16 “Observatorio de las telecomunicaciones de México promovió amparo para que el gobierno elabore política de inclusión digital universal”, Observacom, 15 de diciembre de 2021, <https://www.observacom.org/observatorio-de-las-telecomunicaciones-de-mexico-promovio-amparo-para-que-el-gobierno-elabore-politica-de-inclusion-digital-universal/>

17 “En México hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTH 2020”, Instituto Federal de Telecomunicaciones, boletín 252/21, 22 de junio de 2021, <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-hay-841-millones-de-usuarios-de-internet-y-882-millones-de-usuarios-de-telefonos-celulares>

18 “#NoAlPadrón presenta plataforma para interponer demandas de amparo contra el Panaut”, R3D, 20 de mayo de 2021, <https://r3d.mx/2021/05/20/noalpadron-presenta-plataforma-para-interponer-demandas-de-amparo-contra-el-panaut/>

Tabla 4.1 **Respuesta del Poder Judicial a los recursos de la campaña #NoAlPadrón**

<p>1. Demandas de amparo</p>	<p>Hubo dos juzgados que recibieron las demandas de amparo de todas las personas ciudadanas: los juzgados primero y segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. Ambos juzgados estaban acostumbrados a atender con celeridad un determinado y reducido número de asuntos por año, pero desde la respuesta de la ciudadanía a la campaña #NoAlPadrón, hasta el 28 de mayo de 2021 (cuando estaba por vencerse el plazo para que se pudieran presentar demandas de amparo) aumentaron a miles los casos recibidos.^{**} Ante esta situación, los juzgados se saturaron y no pudieron analizar los casos que recibían con la atención que se requería.^{***} Al principio, otorgaron suspensiones, que pueden entenderse como “pausas provisionales” para que la reforma no se aplicara a quienes habían presentado los amparos que sus datos biométricos no fueran recolectados para el Panaut, en lo que se decidía si éste violaba derechos humanos o no. Sin embargo, estas “pausas provisionales” fueron impugnadas por el Poder Ejecutivo, particularmente por la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, con apoyo de las secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y de Comunicaciones y Transportes (SCT), con el argumento de que las medidas violatorias de los derechos humanos todavía no habían entrado en vigor y, por lo tanto, los amparos no eran aún procedentes.^{****} Ante las quejas del Poder Ejecutivo, la decisión provisional sobre la suspensión llegó al “segundo escalón” del Poder Judicial para ser analizada por los tribunales colegiados, cuyas ministras y ministros tienen la tarea de revisar las determinaciones del “primer escalón”, es decir, de los juzgados. En vista de la saturación de demandas de amparo recibidas, el Poder Judicial decidió desecharlas como válvula de escape, aprovechando que la mayoría había sido impugnada por el Poder Ejecutivo y los dos tribunales colegiados esperaron lo mismo, que había que esperar a la puesta marcha del Panaut para que los amparos fueran procedentes.^{*****}</p>
<p>2. Acción de inconstitucionalidad presentada por el Inai</p>	<p>El Inai es la autoridad del Estado mexicano cuya facultad y obligación es proteger los datos personales de la ciudadanía y garantizar el acceso a la información pública. En su función de organismo garante de derechos, fue la primera institución alertada por el Panaut, porque la reforma anula algunos de los principios que deben observarse cuando se trata de protección de datos personales y vulnera el acceso a la información en el marco de los servicios de telefonía móvil.^{*****} Así, el Inai decidió promover una acción de inconstitucionalidad, procedimiento que tiene como fondo cuestionar la constitucionalidad de las medidas y reforma aprobadas por el Poder Legislativo. La acción de inconstitucionalidad está encaminada a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) revise la probable vulneración del derecho a la privacidad, a la protección de datos personales y al acceso y uso de las TIC para tener información, y se pronuncie sobre la constitucionalidad del contenido de la reforma en estos ámbitos. Si en la SCJN ocho de sus 11 ministros votan en contra del Panaut, toda la normatividad respectiva quedaría sin efecto.</p>

que [el gobierno] se metía con el acceso y uso de las TIC de las personas en plena pandemia. Lo más rescatable es la gente que se sumó a promover los amparos. Fue una experiencia exitosa porque la gente se acercó al Poder Judicial, con quien generalmente no se acerca”, reflexiona Hernández. También exitosa fue la presión a las instituciones, ya que el Inai presentó una acción de inconstitucionalidad y el IFT una controversia constitucional.

El protagonismo y la oportunidad emblemáticas del Poder Judicial en la protección de los derechos digitales sobresalen en este caso, a partir de diferentes decisiones que podrían ser un parteaguas y sentar precedentes para medidas similares que busquen el control y la vigilancia por parte de la ciudadanía.

¿El IFT cuida a las personas usuarias de las tecnologías o a las empresas?

La neutralidad de la red es un concepto que se ha convertido en uno de los principios rectores para la funcionalidad de internet, que se refiere a que ninguna empresa que provea el servicio de conexión (como Telmex, AT&T y similares) podrá controlar lo que las personas hacen o consumen una vez que tengan acceso a la red.¹⁹ Esto permite que exista una circulación consistente, confiable y no discriminatoria a los contenidos que usuarias y usuarios buscan, comparten o difunden. En términos de política pública, su implementación consiste en prohibir que las empresas bloqueen, aceleren o ralenticen sitios web, servi-

19 “Net Neutrality”, Public Knowledge, <https://publicknowledge.org/issue/net-neutrality/>

cios o contenido en línea y den un trato preferencial a algunas plataformas digitales sobre otras, en detrimento de las personas usuarias de internet.²⁰ En México, el IFT es la autoridad encargada de poner este principio en práctica y formular la regulación correspondiente, sin embargo, su actitud y trabajo han ido en sentido contrario.

“Todo empezó en 2014”, recuerda Grecia Macías, abogada de la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D),²¹ cuando “la LFTR obligaba al IFT a emitir lineamientos que [protegerían] la neutralidad de la red bajo los principios que establece la misma ley: de libre elección, no discriminación, privacidad y transparencia”. Cinco años después, en 2019, el Instituto aún no cumplía con esta obligación, ya que, añade Macías, “muchas veces el órgano fue mal influenciado por el *lobbying* [cabildeo] de las empresas”, de telecomunicaciones, las cuales “le metían miedo respecto a las implicaciones de la neutralidad de la red en el mercado y la economía, porque la neutralidad implicaba quitar monopolios masivos”.

Fue ante esta inacción del IFT que R3D presentó una demanda de amparo para obligar al órgano a emitir los lineamientos previstos por la LFTR. La demanda fue resuelta en su favor en agosto de 2019 por la jueza segunda de Distrito Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.²²

La decisión de conceder el amparo desencadenó dos reacciones inmediatas.²³ Una de ellas fue la del IFT, al impugnarla a través de un recurso de revisión, por considerar que no había obligación del IFT de emitir la regulación y que podía tomar el tiempo que considerara necesario para expedir los lineamientos. La segunda reacción correspondió a la R3D, que también impugnó la sentencia a través de una revisión

adhesiva, ya que la jueza no estipuló una fecha límite para que el IFT emitiera los lineamientos, dejando a las y los mexicanos con incertidumbre respecto a cuánto tiempo habría que esperar.

Ambas reacciones llegaron al “segundo escalón” del Poder Judicial, para ser analizadas por los tribunales colegiados. En paralelo, y para apaciguar la situación, el IFT publicó el 18 de diciembre de 2019 un anteproyecto²⁴ de los lineamientos, una especie de borrador de lo que pretendían aprobar, y la convocatoria a un proceso de consulta pública para retroalimentar dicho documento.

El anteproyecto planteaba otorgar poderes desproporcionados a los proveedores de internet para priorizar contenidos, aplicaciones y servicios con quienes tuvieran acuerdos económicos y bloquear a sus competidores o limitar su entrada al mercado digital.²⁵

Incluía también permisos para aplicar *shutdowns* y la inspección de paquetes, y no establecía medidas de monitoreo o transparencia para darle seguimiento o exigir sanciones en caso de irregularidades y abusos.²⁶ Macías relata:

Fue en ese momento cuando nos aliamos varias organizaciones en la coalición #SalvemosInternet. Construimos una plataforma²⁷ para hacer más accesible la lectura del anteproyecto, su análisis y que [se] pudieran mandar comentarios al IFT. Además, hicimos una campaña de sensibilización sobre por qué era importante salvaguardar la neutralidad de la red. También nos organizamos para protestar en las puertas del IFT. Todo esto ayudó mucho a meter presión.

20 *Idem.*

21 Organización mexicana dedicada a la defensa de los derechos humanos en el entorno digital a través de herramientas legales y de comunicación.

22 “IFT está obligado a emitir lineamientos para proteger la neutralidad de la red: R3D”, R3D, 26 de agosto de 2019, <https://r3d.mx/2019/08/26/ift-amparo-neutralidad-red/>

23 “Tribunal concede amparo a R3D y ordena al IFT emitir lineamientos para proteger la neutralidad de la red a más tardar el 30 de junio de 2021”, R3D, 18 de febrero de 2021, <https://r3d.mx/2021/02/18/tribunal-concede-amparo-a-r3d-y-ordena-al-ift-emitir-lineamientos-para-proteger-la-neutralidad-de-la-red-a-mas-tardar-el-30-de-junio-de-2021/>

24 “Anteproyecto de lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a internet”, ift.org.mx, <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/13791/documentos/1documentoenconsultapublicaanteproyectodelineamientos.pdf>

25 R3D *et. al.*, “Comentarios dentro de la consulta pública del ‘Anteproyecto de lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a internet’”, <https://r3d.mx/wp-content/uploads/Comentarios-IFT-Neutralidad-de-la-red-R3D.pdf>

26 *Idem.*

27 Para mayor información, véase “Salvemos internet”, <https://salvemosinternet.mx/>

Como respuesta inmediata, continúa, “el IFT sacó postales para deslegitimar lo que estábamos diciendo desde #SalvemosInternet. Llamó a la sociedad civil ‘alarmista’ por los comentarios que hicimos al anteproyecto, decía que propagábamos mitos, para restarnos credibilidad”.

A pesar de los esfuerzos por desarmar la campaña #SalvemosInternet, ésta fue un éxito. Luego de sucesivas prórrogas, la consulta pública del anteproyecto concluyó el 15 de julio de 2020 y el resultado fue más de 800 comentarios, sin mencionar que en algunos casos, un mismo bloque de comentarios correspondía a más de 300 participantes.²⁸

Hay que recordar que todo esto pasó cuando el caso ya estaba siendo revisado en el tribunal colegiado para resolver de manera definitiva el asunto, pero el tiempo pasaba y año y medio después aún no había una decisión del “segundo escalón”. Fue hasta el 18 de febrero de 2021 que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, desechó los argumentos del IFT y ordenó a dicho órgano emitir los lineamientos a más tardar el 30 de junio de 2021.

Tras la extensa movilización jurídica y social, el 29 de junio de 2021, el IFT aprobó finalmente los Lineamientos para la Gestión de Tráfico y Administración de Red a que Deberán Sujetarse los Concesionarios y Autorizados que Presten el Servicio de Acceso a Internet.²⁹ Aunque a diferencia del anteproyecto, en este instrumento regulatorio “ya no hay tanta censura”, explica Macías, pero “sigue habiendo implicaciones que van en contra del principio de neutralidad de la red que el IFT debiera proteger”. Hoy en día, los Lineamientos avalan los servicios y contenidos patrocina-

dos y las prácticas de *zero rating* (uso de aplicaciones sin consumo de datos). Esto quiere decir que las empresas proveedoras de internet podrán cobrarle a las plataformas digitales para integrarlas a sus planes de “aplicaciones gratuitas” o favorecer, incluso, a las aplicaciones creadas por ellas mismas, como lo hace Telmex al mejorar la calidad de reproducción de Claro Video y mermar la de las plataformas que sean su competencia.³⁰ Esto, dice Macías, “convierte a internet en una especie de catálogo”. Peor aún, en esta regulación no hay ninguna medida de transparencia o de auditoría que permita al IFT saber si un proveedor de internet utiliza la inspección profunda de paquetes únicamente lo necesario para discriminar entre contenidos y servicios, sin abusar e invadir la esfera más privada de las personas usuarias.³¹

Esta política pública fue elaborada con base en criterios comerciales, en agravio de los derechos humanos. Los Lineamientos terminan favoreciendo los intereses económicos de las empresas de telecomunicaciones y a las plataformas hegemónicas en internet. Así, las personas usuarias y las empresas innovadoras y competidoras resultan las más afectadas.

Como acto de resistencia, en mayo de 2021, la R3D, ARTICLE 19 y otras organizaciones presentaron amparos contra esta norma, pero los juzgados —el “primer escalón” del sistema judicial— no los han admitido ni otorgado siquiera un número de expediente. Hoy, la sociedad civil sigue luchando para que las personas usuarias de internet tengan la facultad de escoger por sí mismas servicios y contenidos, y no sólo consuman los que las empresas les impongan. Sin embargo, ahora dependemos de una justicia que no es pronta ni expedita.

28 Bizberge, Ana, “Concluyó consulta pública sobre lineamientos de neutralidad de red en México. Sociedad civil demanda reglas ex ante y empresas piden enfoque ex post”, Observacom, 12 de octubre de 2020, <https://www.observacom.org/concluyo-consulta-publica-sobre-lineamientos-de-neutralidad-de-red-en-mexico-sociedad-civil-demanda-reglas-ex-ante-y-empresas-piden-enfoque-ex-post/>

29 “El pleno del IFT aprobó los lineamientos sobre neutralidad de la red”, Instituto Federal de Telecomunicaciones, boletín 59/2021, 29 de junio de 2021, <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprobo-los-lineamientos-sobre-neutralidad-de-la-red-comunicado592021-29-de-junio>

30 “Lineamientos del IFT incumplen obligación de proteger la neutralidad de la red y favorecen a empresas”, R3D, 7 de julio de 2021, <https://r3d.mx/2021/07/07/lineamientos-del-ift-incumplen-obligacion-de-protector-la-neutralidad-de-la-red-y-favorecen-a-empresas/>

31 *Idem.*

El rol del Poder Judicial para proteger y velar por los derechos digitales

Actualmente, existen trabas significativas para que el Poder Judicial pueda tomar las decisiones que nuestra democracia necesita. Primero, a pesar de su autonomía, se enfrenta a presiones importantes del Ejecutivo federal para mantener medidas que son innecesarias y restrictivas, como el Panaut. Segundo, los temas que abordan los primeros dos “escalones” del Poder Judicial requieren de un vasto conocimiento técnico, el cual se va construyendo a la par de que los tres juzgados especializados y los dos tribunales colegiados para esta materia enfrentan una saturación en la cantidad de casos que analizan. Tercero, aún está pendiente que las y los ministros de la SCJN asuman su rol de tribunal constitucional garante de los derechos humanos no sólo de fondo y forma, sino también a tiempo. Cuando hay dudas no resueltas sobre la constitucionalidad de medidas vigentes, con las “pausas provisionales” se abre la puerta para que otras iniciativas y regulaciones similares, violatorias de derechos humanos, se sigan promoviendo.

No obstante estas limitaciones, el Poder Judicial ya ha establecido precedentes relevantes para la salvaguarda de internet, ya que si hay capacidad, hay esperanza de confirmarlos. Uno de los precedentes más recientes corresponde al que estableció la SCJN a partir del bloqueo en Twitter que realizó el exfiscal general de Veracruz Jorge Winckler Ortiz contra el periodista Miguel Ángel León Carmona.³² El caso se originó en octubre de 2017, cuando el periodista intentó consultar la cuenta de Winckler Ortiz en Twitter en busca de publicaciones relacionadas con la función pública del exfiscal. Sin embargo, éste lo bloqueó, lo que no sólo coartó la posibilidad de investigar, recibir y difundir información de interés público, sino que constituyó un acto discriminatorio contra el periodista y su labor. Tras el juicio de amparo, finalizado en 2019, por primera vez en el ámbito jurídico de México, se reconoció que el ejercicio y la protección de los derechos humanos que existen en el mundo físico también deben aplicarse a la esfera digital, lo cual ya ha-

bía sido establecido por organismos internacionales. ARTICLE 19 estima que esa “resolución abona de manera trascendente al ejercicio de las libertades de expresión e información en internet y redes sociales, así como al escrutinio social al que están sujetos todos los servidores públicos en estas plataformas”.³³

Otro caso emblemático fue resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en 2016. Dicha instancia concedió un amparo solicitado por la revista *Fortuna* para que se anulara la orden que giró el Inai a Google México —a petición del empresario Carlos Sánchez de la Peña— para que removiera el enlace a una nota de *Fortuna*.³⁴ El texto mencionaba al empresario como implicado en presuntos actos de corrupción entre la empresa Estrella Blanca y la Fundación Vamos México, presidida por Martha Sahagún, pareja del expresidente Vicente Fox Quesada. En la decisión se señaló que la orden de remover el enlace constituía una medida de censura por parte del Inai, que vulneraba el derecho a la libertad de expresión en el entorno digital.³⁵

Ante la desbordada ignorancia y unilateralidad con las que se ha intentado regular lo digital y los derechos digitales, el Poder Judicial es el último baluarte de resistencia para recordarles a las otras autoridades que estamos hablando de derechos humanos reconocidos desde 2013 a nivel constitucional. La razón de ser del Poder Judicial es constatar si las medidas que aprueban e implementan los otros poderes y organismos autónomos se ajustan al marco de la Constitución y de los derechos humanos, y si se justifican las eventuales restricciones a éstos. En este caso, su importancia radica en que tiene la capacidad de lograr un efecto perdurable en la manera en que los entes públicos entienden y respetan los derechos humanos ejercidos mediante las TIC. Para lograr este cometido, los órganos judiciales requieren la comprensión técnica del funcionamiento de lo digital, más allá de lo jurídico, y actuar con plena independencia de los otros poderes públicos.

32 ARTICLE 19, “La Suprema Corte emite precedente relevante sobre bloqueos en redes sociales de servidores públicos”, ARTICLE 19, 20 de marzo de 2019, <https://articulo19.org/la-suprema-corte-emite-precedente-relevante-sobre-bloqueos-en-redes-sociales-de-servidores-publicos/>

33 *Idem*.

34 “¡Ganamos! Tribunal anula resolución del Inai sobre el falso ‘derecho al olvido’”, R3D, 24 de agosto de 2016, <https://r3d.mx/2016/08/24/amparo-inai-derecho-olvido/>

35 *Idem*.

Censura selectiva: acoso digital al periodismo en las elecciones de 2021

La moderación de contenido³⁶ trae aparejada la remoción como medida más extrema. La práctica de eliminar o restringir la circulación de información en internet valiéndose de instrumentos jurídicos y mecanismos privados se realiza de forma ilegítima e irresponsable en México para ejercer la censura sobre temas de interés público que deben circular y permanecer accesibles.³⁷

Las decisiones abusivas en este ámbito devienen en una problemática que ha aumentado especialmente al afectar a periodistas, activistas y personas defensoras de los derechos humanos que ejercen la libertad de expresión en línea desde su dimensión individual y colectiva. Para las y los periodistas es complicado llevar a los tribunales nacionales sus casos en contra de grandes plataformas digitales, pues implica tanto el desgaste económico y patrimonial de cubrir gastos legales y procesales, como, y sobre todo, alteraciones a la continuidad de su labor periodística. Además, la interrupción del flujo informativo significa también un menoscabo para la sociedad. Esto adquiere una especial relevancia en Estados en donde es necesario conocer lo que sucede en el entorno, en especial, durante procesos electorales como el que se desarrolló en México.

36 La moderación de contenido no se limita a la remoción de publicaciones, sino que se desarrolla en seis fases: definición, detección, evaluación, ejecución, apelación y educación. En la fase de ejecución existen los siguientes mecanismos: la eliminación de la publicación, la emisión de una advertencia dirigida al titular de la cuenta, la deshabilitación de los comentarios de la publicación, la disminución de la disponibilidad de algunas o todas las publicaciones de un usuario y la *shadows ban* o censura invisible, que consiste en eliminar una cuenta o reducir el alcance de sus publicaciones sin avisar al titular. De igual manera, están las sanciones monetarias, la desmonetización y, por último el suspender o desactivar una cuenta. Kamara, Seny *et al.*, “Outside Looking In. Approaches to Content Moderation in End-to-End Encrypted Systems”, Center for Democracy & Technology, agosto de 2021, <https://cdt.org/wp-content/uploads/2021/08/CDT-Outside-Looking-In-Approaches-to-Content-Moderation-in-End-to-End-Encrypted-Systems.pdf>

37 ARTICLE 19 e Indela, “Introducción a la remoción de contenido”, ARTICLE 19, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/IntroduccionALaRemocionDeContenido_Red.es.pdf

En el contexto comicial de 2020-2021, en México, ARTICLE 19 observó la activación de diversos mecanismos para remover³⁸ contenidos periodísticos con enfoque electoral y de interés público.

Los elementos cuya remoción fue solicitada incluían investigaciones sobre contextos regionales y perfiles de candidatos y candidatas vinculados a presuntos actos de corrupción, ilícitos u organizaciones delictivas.³⁹ De acuerdo con un informe de la Red Rompe el Miedo (RRM), los “partidos políticos, autoridades de los tres órdenes de gobierno en el ámbito físico y digital mostraron su talante autoritario e intolerancia frente a posturas críticas, limitando con ello nuestro derecho a acceder a la información que nos permite emitir un voto libre e informado”.⁴⁰

La remoción se realizó usando mecanismos como el de “notificación y retirada”,⁴¹ que permite solicitar que se elimine un contenido alegando una supuesta infracción a los derechos de autor. En otros casos, se recurrió al uso de la legislación electoral para acusar presunta violencia política en razón de género.

El periodismo en época de elecciones es fundamental para el ejercicio democrático de un país. Contribuye a informar a la sociedad sobre proyectos, agendas, iniciativas e, incluso, para conocer de cerca los perfiles de las y los candidatos que se postulan. En suma, el derecho a la información permite ejercer el derecho al voto.

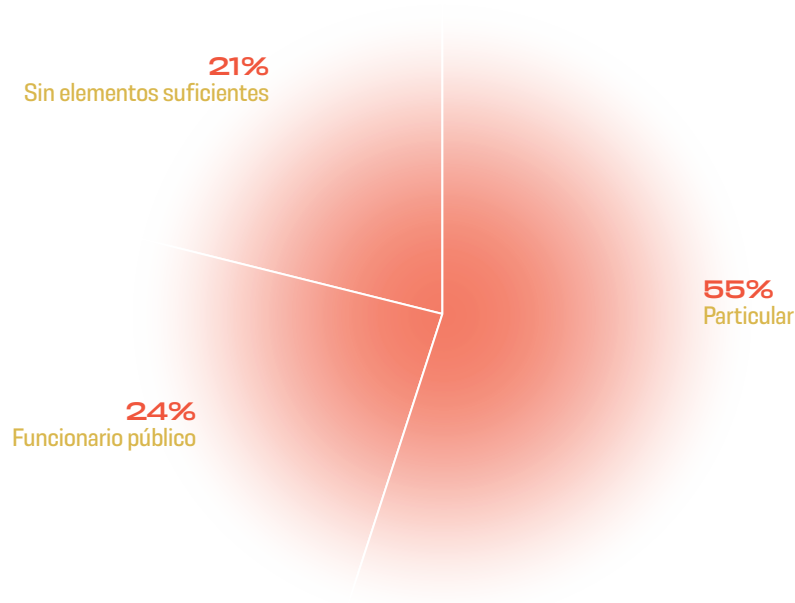
38 “Se produce una solicitud de remoción cuando un usuario o grupo de usuarios y/o funcionarios públicos o instituciones gubernamentales pretenden quitar, eliminar o desindexar una información”. Article 19 Oficina México y Centroamérica, #LibertadNoDisponible, Censura y remoción de contenido en Internet. Caso: México, Licencia de Creative Commons, México, diciembre de 2020, pág. 14.

39 ARTICLE 19, “Reclamos de derechos de autor son utilizados para eliminar contenidos periodísticos y de activistas en América Latina”, ARTICLE 19, 10 de noviembre de 2020. <https://articulo19.org/reclamos-de-derechos-de-autor-son-utilizados-para-eliminar-contenidos-periodisticos-y-de-activistas-en-america-latina/>

40 Red Rompe el Miedo, *Elecciones 2021: Un voto a la censura*, ARTICLE 19, 2021, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/09/RRM_informe2021.pdf (consulta del 13 de enero de 2022).

41 ARTICLE19, “Notificación y retirada: un mecanismo de censura en internet”, ARTICLE 19, 25 de octubre de 2018, <https://articulo19.org/notificacion-y-retirada-un-mecanismo-de-censura-en-internet/>

Figura 4.1 Porcentaje de remociones de contenido, por tipo de perpetrador



Fuente: ARTICLE 19

Los comicios de 2021 en México demostraron que la remoción de contenidos periodísticos de investigación no es un acto reciente, por el contrario, es una práctica sistemática que se ha transformado hasta la actualidad⁴².

Según el informe de la RRM sobre las elecciones, publicado en septiembre de 2021, “integrantes de partidos políticos agredieron a la prensa en el 41.4% de los casos [durante el periodo electoral], colocándose como el principal agresor contra la prensa dentro de esta coyuntura y buscando con ello inhibir el debate público e incumpliendo su obligación de tolerar aquellos discursos que no les sean favorables, así como de respetar un discurso especialmente protegido, como son las coberturas sobre asuntos políticos, pues son un control democrático de la gestión pública”.⁴³

42 Rodríguez Cano, César Augusto, *Emergencia y consolidación de las plataformas de redes sociales como arenas de comunicación política en procesos electorales. Un acercamiento a su impacto y regulación en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.

43 Red Rompe el Miedo, *op. cit.*, nota 54, pág. 7.

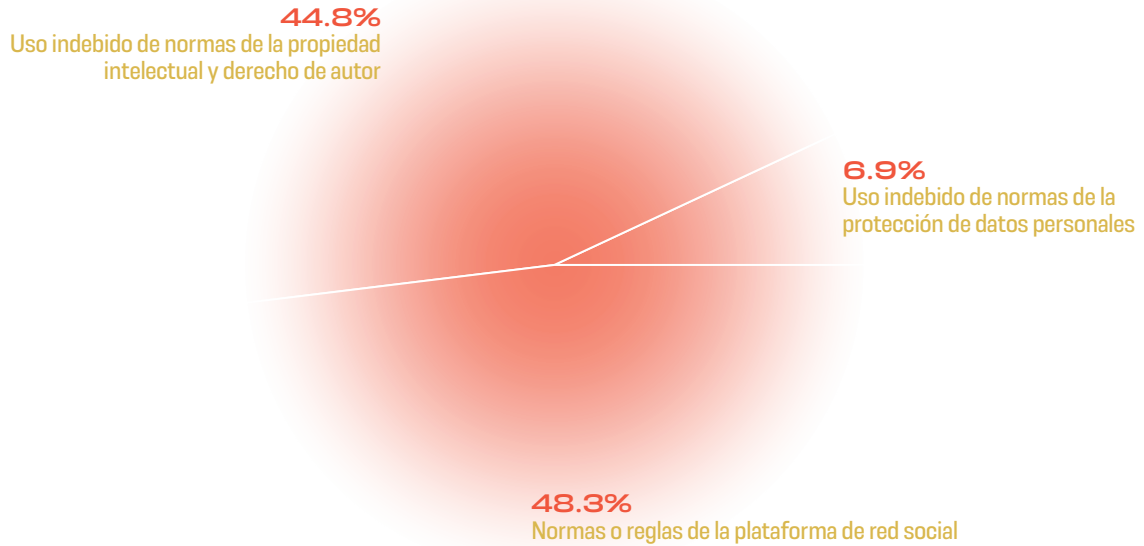
En el caso de las remociones de contenido, ARTICLE 19 detectó que del total de casos documentados (29), 55% se realizaron a petición de particulares, mientras que 24%, por solicitud de funcionarios públicos. También es importante señalar que, debido a la complejidad para identificar a las personas perpetradoras en el espacio digital, en el 21% de los casos no se contó con elementos suficientes para conocer la fuente del reclamo.

Derecho de autor, otra herramienta de censura en tiempos electorales

En el marco de los procesos electorales en México, hay actores políticos que, en su búsqueda de ocupar un cargo de representación popular, han recurrido a la normatividad en materia de propiedad intelectual para solicitar que se eliminen contenidos de interés público.

En 2021, ARTICLE 19 identificó que diversas plataformas de redes sociales pusieron en marcha el mecanismo de “notificación y retirada”, derivado de la Digital Millennium Copyright Act (DMCA, Ley de

Figura 4.2 Porcentaje de remociones de contenido en México, de acuerdo a la causa identificada, 2021



Fuente: ARTICLE 19

Derechos de Autor de la Era Digital).⁴⁴ Dicho mecanismo tiene por objeto proteger a los titulares de derechos de autor de posibles usos no autorizados de sus productos intelectuales por parte de personas usuarias y proveedores de servicio de internet (PSI). Este mecanismo es utilizado de manera reiterada y hasta abusiva para remover contenidos periodísticos por supuestamente infringir derechos de autor.⁴⁵

Plataformas de redes sociales como Facebook, Twitter o Instagram, o de servicios de alojamiento de páginas web, lo aplicaron con los siguientes resultados, registrados por ARTICLE 19: el 48.3% de los contenidos periodísticos suprimidos se hizo con base en las normas o reglas de la plataforma, mientras que en 44.8% de los casos se hizo uso indebido de normas de propiedad intelectual y derechos de autor. Finalmente, en 6.9% de las remociones se recurrió al uso indebido de las normas de protección de datos personales.

La DMCA faculta a quien se identifique como titular de un derecho autoral a solicitar la remoción inmediata de sus contenidos de internet, sin recurrir a un proceso legal.⁴⁶ Sólo necesita notificar a los PSI de la presunta violación de sus derechos en una publicación, para que ésta sea retirada.

Una de las solicitudes más comunes es la basada en la DMCA, ya que cualquier persona puede usarla sin necesidad de verificar la titularidad de derechos sobre alguna obra. De forma inmediata, los PSI, o la plataforma que aloje el contenido, reciben la notificación y retiran el supuesto contenido infractor de manera automática, sin dar oportunidad a quien lo publicó de verificar los datos del reclamante ni la titularidad legítima de sus derechos. A pesar de conceder al presunto infractor la posibilidad de una contranotificación para argumentar por qué su contenido no contraviene las normas en la materia, el resultado final es que los PSI la declaran improcedente y ordenan retirar el contenido de manera inmediata o limitar el acceso a la página o a otros contenidos del perfil o cuenta del periodista señalado como infractor. Esto deja tanto al periodista como a cualquier persona

44 ARTICLE 19, “Uso arbitrario de derecho de autor en Facebook remueve publicaciones y bloquea páginas de medios en San Luis Potosí”, ARTICLE 19, 17 de abril de 2021, <https://articulo19.org/uso-arbitrario-de-derecho-de-autor-en-facebook-remueve-publicaciones-y-bloquea-paginas-de-medios-en-san-luis-potosi/>

45 ARTICLE 19, “Reclamos de derechos de autor...”, *op. cit.*

46 *Idem.*

usuaria sin la posibilidad de recurrir a una revisión ante los PSI, lo cual afecta su libertad de expresión.

Frente a las remociones de contenido periodístico ejecutadas por plataformas digitales con base en quejas por derechos de autor, ARTICLE 19 ha reiterado sus llamados a las plataformas de redes sociales para que fortalezcan sus procesos de moderación de contenidos mediante un enfoque de protección a los derechos humanos y con mecanismos flexibles que incluyan el debido proceso y la posibilidad de apelar,⁴⁷ además de informar los motivos por los cuales un contenido fue removido o una cuenta, suspendida.⁴⁸

Con la aplicación de la DMCA durante las elecciones del 2021, el periodismo vio concretarse el riesgo de que sus contenidos sean eliminados del espacio digital y, con ello, se restrinja la libertad de expresión y el acceso a la información.⁴⁹ El informe de la RRM reveló casos de medios digitales cuyos contenidos fueron removidos bajo el mecanismo de “notificación y retirada”, como el de La Orquesta.mx, cuyo director, Luis Moreno,⁵⁰ expresó: “Tanto para nosotros como para nuestros lectores es inaceptable que se eliminen publicaciones sin dejar claro el porqué, ni permitirnos apelar. Es una censura clara a la prensa libre, a la libertad de expresión y es claro que los grupos de poder que gobiernan México nos quieren atar, ya sea de una forma, con procesos ante tribunales, o por otra, eliminando notas informativas con información veraz”.

Resulta difícil apelar ante la misma plataforma que aplicó la sanción. Participan siendo juez y parte para realizar un controvertido análisis sobre si el contenido incumplió una norma comunitaria o no. Lo anterior desemboca en que la publicación finalmente sea retirada, con pocas probabilidades de que pueda verse nuevamente. Esta práctica ilegítima ocurre de manera constante, suprimiendo contenidos mediante políticas o normas comunitarias incompatibles con

los principios y estándares internacionales de derechos humanos.⁵¹

De acuerdo con una investigación de *The Wall Street Journal*, Google tuvo que restituir más de 52 000 enlaces que fueron suprimidos de manera inapropiada debido a falsos reclamos de derechos de autor que se hicieron en el marco de la DMCA.⁵²

La Orquesta.mx compartió con ARTICLE 19 su experiencia con el uso arbitrario de la DMCA a través de un reporte de infracción por derechos de autor que causó la remoción de dicha publicación:

En un contexto electoral inédito, la arena de competencia pasó por el tema del COVID y, en ese sentido, nos hemos encontrado con nuevas estrategias por parte de los actores políticos para realizar sus campañas políticas, pero también en [connivencia] con los medios donde la cobertura es diferente. Pero también encontramos nuevos medios para ejercer censura contra la prensa y ese un tema para ejercer la remoción de contenido mediante reclamos por derechos de autor.

En San Luis Potosí, el medio La Orquesta, donde participo, habíamos sido objeto de un acoso sistemático por el *alcalde Javier Nava*, quien ganó la alcaldía en el 2018.

Sin embargo, el acoso persistió en las redes, mediante el uso de páginas anónimas y uso de *bots*. En el 2021, en el contexto de la elección para ganar la reelección de la alcaldía de la capital, se *recurrió al uso del reclamo por derechos de autor*.

Éste es un precedente, dentro de este contexto electoral, en el sentido de que las plataformas tengan un mayor filtro respecto a qué reclamos toman y a cuáles no.⁵³

Así como La Orquesta.mx, en San Luis Potosí, otros medios recibieron reclamos por infringir, presuntamente, derechos de autor, y les aplicaron la DMCA de manera arbitraria. El 17 de abril de 2021, ARTICLE 19

47 Access Now *et al.*, “Santa Clara Principles 2.0”, The Santa Clara Principles, <https://santaclaraprinciples.org/>

48 ARTICLE 19, “Uso arbitrario de derecho de autor...”, *op. cit.*

49 Red Rompe el Miedo, *op. cit.*, p. 2.

50 *Ibid.*, p. 13.

51 ARTICLE 19, “Facebook community standards. Legal analysis”, ARTICLE 19, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/08/Facebook-Community-Standards-June-2018.pdf>

52 Fuller, Andrea *et al.*, “Google Hides News, Tricked by Fake Claims”, *The Wall Street Journal*, 15 de mayo de 2020, <https://www.wsj.com/amp/articles/google-dmca-copyright-claims-takedown-online-reputation-11589557001>

53 ARTICLE 19, “Reclamos de derechos de autor...”, *op. cit.*

reportó que medios posteos fueron eliminados y se suspendieron algunas cuentas personales de los periodistas, en Facebook.⁵⁴ Entre ellos se encuentran los sitios de noticias la Agencia de Noticias SLP y CN13, que recibieron una “notificación de Facebook acerca de una presunta infracción a las normas comunitarias relacionadas con derechos de autor [...] las denuncias provenían de supuestos titulares de derechos de autor, como Sky Sports, Disney + Hotstar y Telefonía LIV”.⁵⁵

En las elecciones del 2021, la periodista Dianeth Pérez Arreola, directora del medio digital Yo Rechazo la Corrupción y la Impunidad, recibió, en marzo, un oficio firmado por Svetlana Charles Guzmán, agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de Baja California, ordenando la remoción de un contenido a pesar de que los hechos se habían generado en Sonora. “Alega que incurrió en violencia de género por publicar dicho reportaje, por lo cual en caso de no retirar el contenido que se me ha solicitado, o de volver a publicarlo, se me hará acreedora a una sanción de arresto, pues ‘constituye presuntivamente violencia política contra la mujer en razón de género’”.⁵⁶

En su ponencia en la Semana de Propiedad Intelectual, Interés Público y COVID-19,⁵⁷ Pérez señaló que realizó “una investigación donde descubrimos que la hoy diputada sonorensa Natalia Rivera Grijalva creó la red de tres empresas mientras estaba encargada de la oficina de [la] gobernadora Claudia Pavlovich en Sonora [e] hizo esto con la ayuda de prestanombres y cercanos colaboradores”. Como resultado de la publicación, la diputada alegó violencia política en razón de género y “me llega este ‘mecanismo de protección’ donde me pide que baje la información, de lo contrario, sería arrestada”.

La presión judicial para eliminar el contenido logró que la periodista retirara la información para evitar el desgaste económico de un proceso y la campaña de desprestigio en contra de su trabajo periodístico. Consideró que la única opción era sustituir esa nota por otra que, con distintos matices, cumpliera con el mismo fin de informar a la población sobre la candidata y su vínculo con presuntos actos de corrupción.

El aparato judicial resultó una vez más ser ineficiente para resguardar el derecho a la libertad expresión en un contexto electoral y privilegió a la candidata de Sonora. Para la periodista de Yo Rechazo la Corrupción y la Impunidad, las medidas de protección otorgadas a la diputada sólo tomaron en cuenta su versión mientras que Pérez no tuvo oportunidad de aportar más elementos. “Nadie me pidió mi opinión ni nadie me preguntó cuál era mi versión sobre el contexto en el que se daba esto y tan sólo ordenan parar. De esta manera, se afecta la libertad de expresión y, por lo tanto, en un proceso electoral yo creo que sí se afecta también la democracia”.⁵⁸

Es importante recordar que el reconocimiento de los conceptos de violencia de género y violencia política en razón de género⁵⁹ fue impulsado por movimientos organizados de carácter feminista, con el objetivo de proteger a las candidatas y actrices políticas de agresiones que las afectaba de manera desproporcionada en su participación. Sin embargo, han sido utilizados de forma abusiva e intencionada para acallar voces críticas que informan sobre candidatas en relación con actos de corrupción, crimen organizado y otros asuntos de interés público.

54 ARTICLE 19, “Uso arbitrario de derecho de autor...”, *op. cit.*

55 *Idem.*

56 Antena Red, *Natalia Rivera es acusada de actos de corrupción y de intimidación a periodista*. Publicado el 19 de abril de 2021, <https://antenared.mx/2021/04/19/natalia-rivera-es-acusada-de-actos-de-corrupcion-y-de-intimidacion-a-una-periodista/> (consulta del 22 de marzo de 2022)

57 GCIP Global Congress IP, “[ES] Censura selectiva: acoso digital al periodismo en las #Elecciones2021 de México” (video de YouTube), 27 de octubre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=DUPadl3GEedQ>

58 *Idem.*

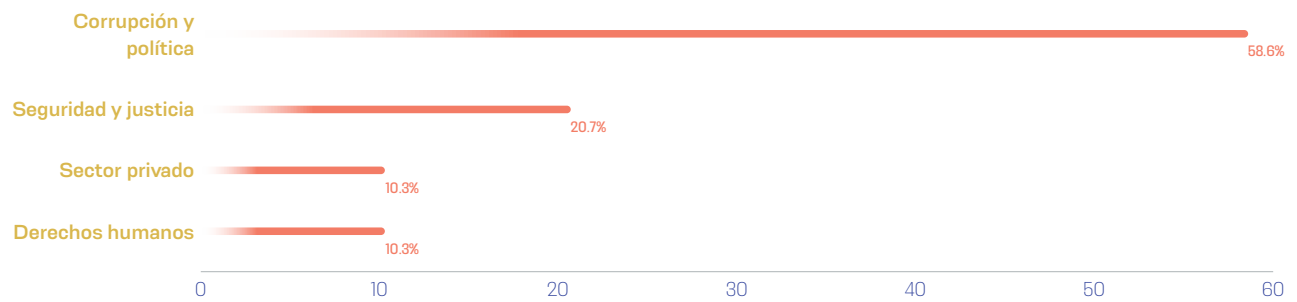
59 “La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afecta desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”. Comisión Nacional de Derechos Humanos *et al.*, “Violencia política contra las mujeres en razón de género”, CNDH, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf (consulta del 13 de enero de 2022).

CIUDAD DE MÉXICO, 21 ABRIL 2021. El Senado aprobó una reforma a la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión para crear el llamado Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT) que obliga a los ciudadanos a entregar datos biométricos para poder tener acceso a una línea de celular. Actualmente ya son seis ciudadanos que se amparan para no entregar estos datos. El objetivo del padrón, según los señalaron los senadores que aprobaron esta modificación a la ley, es facilitar la investigación de los delitos que se cometen con equipos celulares, como secuestros, extorsiones y acosos. En la imagen usuarios usan su celular en una concentración de motociclistas.

Foto: Moisés Pablo/cuartoscuro.com



Figura 4.3 Porcentaje de remociones por área de cobertura periodística



Fuente: ARTICLE 19

Al invocar la violencia política en razón de género, como en el caso de Baja California, las solicitudes de remoción de contenido deben realizarse con criterios muy precisos y rigurosos contemplados por la ley. Al considerar los alegatos que puedan presentarse, son las autoridades competentes quienes están obligadas a sopesar razonablemente la demanda y determinar si se produce un daño a los derechos político-electorales con una publicación periodística, con el fin de evitar que la remoción de contenido se utilice de una manera superficial, trivializando el impacto que tiene en el acceso a la información. Las acusaciones de violencia política en razón de género se han utilizado de manera tergiversada como una herramienta para censurar y eliminar contenido periodístico en México.⁶⁰

En el informe *#LibertadNoDisponible: Censura y remoción de contenido en México*, ARTICLE 19 advirtió que el retiro de contenidos con motivo de la veda previa a los comicios,⁶¹ también conocida como *silencio electoral*, limita la circulación de información en internet. Por ejemplo, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato reconoció que en 2020 realizó dos solicitudes de remoción de contenido a Facebook relacio-

nadas con las votaciones.⁶² En una de ellas, el organismo admite: “Esta autoridad electoral administrativa no cuenta con un sistema de monitoreo de redes sociales. Las acciones que se despliegan son de acuerdo con las facultades de investigación que confiere la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato”.⁶³

Lo anterior muestra que las normas electorales en México son obsoletas para responder a temas complejos que involucran la libertad de expresión y el uso de las redes sociales y las TIC durante los procesos comicios. Peor aún, queda expuesto que la legislación electoral es sumamente restrictiva para el ejercicio robusto, desinhibido y crítico de la libertad de expresión, puesto que dentro de las redes sociales coexisten encuentros y confrontaciones diversas que nos hablan de una participación pública digital: temas tendencia, grupos de conversación, publicaciones hipertextuales, por ejemplo, lo cual crea un fenómeno de intersección y constante innovación. Por ello, la forma actual de ejercer la libertad de expresión impone exigencias inéditas a las y los políticos, sobre todo, por su presencia cotidiana a través de sus cuentas de redes sociales, en las que surgen interpelaciones directas, escrutinio, militancias replicadoras y demandas de atender necesidades primordiales para un país.

60 Red Rompe el Miedo, *op. cit.*, p.12.

61 Ley General de Institucionales y Procedimientos Electorales, art. 251, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

62 Acuerdo CQyD/001/2020, con fecha de publicación del 22 febrero de 2020 y fecha de solicitud del 20 de marzo de 2020, y Acuerdo CQyD/002/2020, con fecha publicación del 21 de marzo de 2020 y fecha de solicitud del 23 de abril de 2020. ARTICLE 19, *#LibertadNoDisponible...*, *op. cit.*

63 *Idem.*

En este contexto, la legislación de las entidades federativas otorga a sus institutos electorales la facultad de realizar las investigaciones necesarias cuando exista alguna conducta infractora, con la finalidad de adoptar medidas cautelares,⁶⁴ si es el caso, en beneficio de las personas agraviadas.⁶⁵ Es relevante mencionar que tales medidas se otorgan para evitar un “daño irreparable”, es decir, cuando no existe la posibilidad de restituir las cosas al estado en que se encontraban antes del daño.

El concepto de “daño irreparable” también se ha utilizado como una excusa para censurar investigaciones periodísticas relevantes y de interés público en tiempo de elecciones, las cuales exponen hechos, situaciones y contextos de las y los candidatos involucrados en escándalos de corrupción, cohecho u otros hechos importantes para la sociedad. La justificación de los órganos electorales para dictar medidas cautelares a fin de evitar un “daño irreparable” está vinculada también a los casos en los que se argumenta violencia política en razón de género.⁶⁶

Por ejemplo, se detectó que a partir del 2018 han aumentado las solicitudes de remoción de contenido durante las elecciones, con el argumento de que se trata de ataques en razón de género como los tipifica la Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Tal situación se presentó en 2019, durante el proceso electoral de Baja California,⁶⁷ cuando el propio Instituto Estatal Electoral ordenó

que se eliminara un video y una publicación de forma inmediata de Facebook.⁶⁸

En su reporte sobre contenidos restringidos con base en la legislación nacional mexicana, para el periodo enero-junio de 2021, la plataforma Meta Facebook señala: “Restringimos el acceso en México a 175 artículos que violaban la ley electoral reportados por el Instituto Nacional Electoral (INE) en nombre del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De éstos, 20 artículos fueron restringidos sólo temporalmente (durante el período de bloqueo señalado para las elecciones presidenciales de 2021)”.⁶⁹

También informa que recibió 9479⁷⁰ solicitudes de restricción de contenido provenientes de las autoridades mexicanas, principalmente del INE y de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), en respuesta a supuestas vulneraciones de las políticas de consumo.

La plataforma no proporciona un desglose detallado sobre los temas que son objeto de restricción de contenido. Por ello, la versión actualizada de los Principios de Santa Clara hace un llamado a que las plataformas digitales informen “si el fundamento de cada señalamiento [que hizo algún actor estatal] fue una supuesta infracción de las normas y políticas de la empresa (y, en caso afirmativo, qué normas o políticas) o de la legislación local (y, en caso afirmativo, qué disposiciones de la legislación local), o ambas cosas”.⁷¹ Mediante esta información, las personas tendrán conocimiento de los fundamentos y motivos por los cuales un contenido es removido de las plataformas digitales.

64 “Proyecto de Resolución de la Comisión de quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, respecto a la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el partido Movimiento Ciudadano, dentro del procedimiento especial sancionado identificado con el número de expediente PSE-QUEDA-016/2018”, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 14 de marzo de 2018. <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/pse-queja-016-2018.pdf>

65 *Idem*.

66 ARTICLE 19, *#LibertadNoDisponible. Censura y remoción de contenido en internet. Caso: México*, México, ARTICLE 19, 2020, p. 59.

67 *Ibid.*, p. 66.

68 “Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 00786720 del 28 de agosto de 2020, emitida por el Instituto Estatal Electoral de Baja California”. La Comisión de Quejas y Denuncias del instituto emitió dos acuerdos “acerca de solicitudes de remoción, eliminación o desindexación de contenido realizada a Facebook” con sus respectivas medidas cautelares “identificadas con las claves IEEBC/UTE/PES/35/2019 y IEEBC/UTCE/PES/ 30/2019”. ARTICLE 19, *#LibertadNoDisponible...*, *op. cit.*

69 “Mexico”, Meta Transparency Center, <https://transparency.fb.com/data/content-restrictions/country/MX/>

70 *Idem*.

71 Access Now *et al.*, *op. cit.*

Bernardo Valle Monroy, consejero del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mencionó en una entrevista que, hasta el 3 de mayo de 2021, de 21 denuncias por violencia política en razón de género que fueron presentadas al órgano electoral, sólo en cinco casos habían otorgado medidas cautelares, porque “muchas de las denuncias confunden el ejercicio de libertad de expresión con la violencia política de género”.⁷²

Los contenidos⁷³ periodísticos, informativos y de investigación se ven comprometidos por los mecanismos de remoción en tiempos electorales, cuando contar con acceso a información oportuna y variada fortalece la toma de decisiones. Acceder a la información periodística durante los procesos electorales es vital. Por ello, ejercer control sobre ella se ha convertido en una preocupación constante de todos los sectores que participan en los comicios y muchas veces los intentos de controlarla redundan en censura.

En periodos electorales se reconoce que los medios desempeñan un papel fundamental para el fortalecimiento y funcionalidad efectiva de la democracia. De esta manera, también las redes sociales resultan benéficas al ser fuentes de información, pero deben contribuir a la realización de elecciones libres e imparciales y, sobre todo, no causar afectaciones a los contenidos periodísticos durante los comicios.

Sin embargo, la sobrerregulación de la legislación electoral sobre cuestiones de libertad de expresión, aunada a otras normas (como la Ley Federal del Derecho de Autor o la propia DMCA, que tiene efectos fuera de territorio estadounidense) configura un verdadero campo minado para el ejercicio informativo. A eso hay que sumar el uso faccioso de las normas que sancionan la violencia de género, pero que son instrumentalizadas para mantener fuera de los reflectores temas de interés público.

Por ello, es importante recordar que, en concordancia con la Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión,⁷⁴ los Estados tienen la responsabilidad de proteger la seguridad y las expresiones de las y los periodistas cuando se revele información de interés público, sobre todo, durante los comicios. Así, las autoridades electorales son responsables de garantizar que las votaciones sean libres e imparciales, además de establecer un proceso considerado legítimo por sus participantes, “incluso exigiendo a los políticos y personas que ejercen la función pública que toleren un mayor nivel de crítica que los ciudadanos comunes”.⁷⁵

Por su parte, las plataformas de redes sociales deben avanzar para que sus normas comunitarias se desarrollen en conjunto con expertos independientes, adoptando un enfoque de derechos humanos y libertad de expresión y en consultas con las personas usuarias y otros actores a fin de construir un entramado social que mejore sus normas e implemente recomendaciones.

Además, incluir una protección especial a los contenidos periodísticos que se publiquen en contextos electorales, para evitar que se supriman mediante mecanismos de notificación y retirada. Asimismo, estos mecanismos deben considerar los principios fundamentales del debido proceso y operar de forma breve y expedita, y contar con medios de apelación adecuados para que cualquier persona usuaria tenga la posibilidad de utilizarlos en todo momento.

Con la tecnología, el mundo actual y su circunstancia evolucionan a gran escala, pero esto no implica que se engrosen las regulaciones, entre éstas, las electorales, que suelen constituir sólo una parte de la preocupación más amplia sobre el impacto que han tenido las redes sociales en la democracia.

72 Vargas, Aabey, “De 21 quejas de violencia política de género, sólo sancionan cinco”, *El Sol de México*, 3 de mayo de 2021, <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/de-21-quejas-de-violencia-politica-de-genero-solo-sancionan-cinco-elecciones-denuncias-6668047.html>

73 Red Rompe el Miedo, *op. cit.*, p. 6.

74 Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión *et al.*, “Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública, y Libertad de Expresión”, OSCE, octubre de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1214&IID=2>

75 *Idem.*



INSTITUCIONALIDAD DERRUIDA

Desde hace al menos dos años,¹ ARTICLE 19 ha enfatizado que existe una serie de narrativas prejuiciosas, estigmatizantes y descalificadoras que propalan de manera continua diversas autoridades del Estado mexicano. Una de ellas ha sido la implementada por el presidente Andrés Manuel López Obrador contra todas aquellas personas que disienten de la realidad que él presenta en sus conferencias matutinas. Esta práctica ha sido imitada por otras autoridades, principalmente de los ejecutivos estatales, como ha sido el caso del gobernador Enrique Alfaro,² en Jalisco; el

exgobernador Jaime Bonilla,³ en Baja California, y la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum,⁴ en la Ciudad de México.

Con su narrativa, el presidente apela a un porcentaje significativo de la sociedad, partiendo del gran hartazgo social que despiertan temas como la corrupción, los privilegios y el dispendio público. Empero, a la par, continúa convirtiendo esta narrativa en ataques y descréditos contra ciertas personas o sectores, como periodistas, personas defensoras y organizaciones civiles de derechos humanos e instituciones autónomas críticas.

1 ARTICLE 19, *Disonancia. Voces en disputa*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2020; ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2021.

2 ARTICLE 19, “Mensajes estigmatizantes contra la prensa por parte de autoridades contravienen el derecho a la libertad de expresión”, ARTICLE 19, 10 de diciembre de 2021, <https://articulo19.org/mensajes-estigmatizantes-contra-la-prensa-por-parte-de-autoridades-contravienen-el-derecho-a-la-libertad-de-expresion/>

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

4 ARTICLE 19, “Declaraciones de Claudia Sheinbaum y acciones de la policía durante las protestas feministas #28S son violatorias de derechos”, ARTICLE 19, 29 de septiembre de 2020, <https://articulo19.org/declaraciones-de-claudia-sheinbaum-y-acciones-de-la-policia-durante-las-protestas-feministas-28s-son-violatorias-de-derechos/>

Estos ataques verbales son la punta del iceberg, pues además de inhibir la labor de periodistas y personas defensoras, durante 2021 observamos una continuación en el significativo debilitamiento de las instituciones encargadas de velar por la prevención, protección, garantías de no repetición y reparación del daño causado por las distintas violencias ejercidas contra estos sectores, como el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Además del uso faccioso de las instituciones encargadas de investigar delitos y violaciones a los derechos humanos, como la Fiscalía General de la República (FGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Este debilitamiento de instituciones clave para garantizar y proteger los derechos humanos ha tenido múltiples expresiones, como se analizará a profundidad a lo largo de este capítulo. Dicho socavamiento se inicia con los procesos de designación de quienes quedan al frente de estas altas responsabilidades públicas, los cuales se han caracterizado por su realización precipitada y por confirmar a candidatos públicamente conocidos por sus perfiles cercanos al actual gobierno federal, su partido y el presidente, con lo que se busca intervenir en el rumbo de ellas. Basta recordar lo polémico de las designaciones de la presidenta de la CNDH⁵ y del fiscal general de la República o el excesivo lapso —más de un año y medio— que transcurrió antes de que se definiera la titularidad de la CEAV, lo que causó un descobijo para las víctimas y sus familias. Desafortunadamente, estos patrones se siguieron presentando en 2021, como se verá más adelante.

5 Con motivo de esta designación, las organizaciones que formamos el colectivo #CNDHautónoma emitimos un pronunciamiento. Véase “20 Nov. Comunicado. Designación en la CNDH: oportunidad perdida y crisis de legitimidad para la protección de los derechos humanos en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 20 de noviembre de 2019, <https://designaciones.org/federales/#!/institucion/CNDH/2019-SEP/documentos/20-NOV-Comunicado-Designacion-en-la-CNDH-oportunidad-perdida-y-crisis-de-Asimismo>, parte de dichas organizaciones llevaron el caso ante el Subcomité de Acreditaciones de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el cual revisará el asunto. Véase “Cp: A revisión internacional la CNDH por conflicto de intereses en nombramiento de Piedra Ibarra”, CMDPDH, 23 de febrero de 2021, <https://cmdpdh.org/2021/02/cp-a-revision-internacional-la-cndh-por-conflicto-de-intereses-en-nombramiento-de-piedra-ibarra/>

Al final, este declive institucional tiene consecuencias indeseables para garantizar los derechos humanos y los controles democráticos del país, pues en lugar de que aquéllas cumplan de manera adecuada con su mandato y sirvan para ampliar derechos, su labor dista mucho de lo deseado, lo cual podrá apreciarse en el testimonio de muchas víctimas y personas cercanas a ellas. Para mostrar estas tendencias, ARTICLE19 encuestó a 35 periodistas con el objetivo de analizar las respuestas institucionales que este sector obtiene cuando se convierten en víctimas de la violencia por ejercer su derecho a la libertad de expresión.

Además de las encuestas, la documentación realizada a través del acompañamiento de casos demostrará, en este apartado, que la actual administración se caracteriza, entre otras cosas, por adoptar un papel de “víctima” de toda aquella persona, medio, colectivo o movimiento que pretenda cuestionarla, mientras ignora a los verdaderos perjudicados por la violencia, incluidas, por supuesto, las personas periodistas.

Atención a víctimas no es prioridad gubernamental

La atención a las víctimas de la violencia a través de una política nacional coordinada sigue siendo un pendiente y una deuda frente a miles de personas afectadas a lo largo del país. Así lo muestra el informe de 2020 de ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, la CEAV —que tiene el trascendente objetivo, en términos de la Ley General de Víctimas, de “garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia” — se mantuvo sin titular por un año y medio, desde que en junio de 2020 renunció Mara Gómez Pérez, quien sólo permaneció medio año en ese cargo, hasta diciembre de 2021, cuando se nombró a Marta Yuriria Rodríguez Estrada al frente de la institución. Esto implicó que estuviera acéfala durante 18 meses.

En el referido informe, ARTICLE 19 brindó un panorama general de la crisis institucional, económica, de legitimidad y de confianza por la que ha atravesado la CEAV con la disminución de su presupuesto (a la par

que aumentan los recursos para las fuerzas armadas), y la ausencia de una persona que la encabezara, además de demandas laborales, juicios de amparo y protestas en su contra.⁶

Como resultado, la CEAV operará en 2022 con un déficit presupuestal de más de 1600 millones de pesos. Se trata de recursos que se solicitaron, entre otras cosas, para garantizar los pagos por reparación de daños a casi 3000 víctimas y contratar a alrededor de 150 funcionarios. A pesar de que la Junta de Gobierno de la CEAV, encabezada por el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), Alejandro Encinas, propuso un anteproyecto de presupuesto por 2575 millones de pesos para el ejercicio 2022, finalmente la Cámara de Diputados sólo aprobó 958.2 millones de pesos, es decir, un recorte del 62.8% respecto a lo planteado.⁷

Además, según información pública solicitada por ARTICLE 19 a la CEAV,⁸ el monto aprobado para 2021 fue de 983 228 785.39, es decir, su presupuesto ya había disminuido de 2021 a 2022 un 3%, con 25 millones menos.

En contraste, el gasto militar se ha visto incrementado en mucho. Por ejemplo, el presupuesto de 2022 para la Guardia Nacional es de 62 800 millones de pesos (mdp), un incremento de 70% (26 000 mdp) respecto a lo aprobado para 2021. En 2018, los recursos destinados a las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena) y de Marina (Semar) fueron 18% superiores (20 000 mdp) a los de la entonces Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad y Pro-

tección Ciudadana (SSPC) y la Segob, pero en 2022 esta brecha aumentó a 271% (149 000 mdp), si en la práctica se considera a la Guardia Nacional como una rama del Ejército, aunque constitucionalmente debería estar sujeta a un mando civil. En resumen, la diferencia se amplió 7.5 veces.⁹

La prioridad es clara para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales: mayor militarización en México, a costa de la atención a las víctimas de la violencia. Además, con un doble fondo, ya que es precisamente la militarización de los últimos 15 años una de las principales causas de la grave crisis de derechos humanos, que ha dejado un sinnúmero de víctimas en el país. Estas decisiones, al final, repercuten de lleno y negativamente en la constante búsqueda de justicia, verdad y reparación por parte de ellas, ya sean víctimas indirectas o directas.¹⁰

La reparación, cuando finalmente se obtiene, se concibe únicamente como una cuestión de indemnizaciones, reduciéndola a un tema monetario, a pesar de que la misma Ley General de Víctimas¹¹ obliga a brindar una reparación integral, más allá de las compensaciones económicas, ya que comprende medidas de satisfacción y rehabilitación en favor de la memoria, la dignidad y la salud de las víctimas, así como garantías de no repetición, que implican cambios estructurales, institucionales y cualquiera que sea necesario para que no vuelvan a cometerse violaciones a los derechos humanos.

6 Camacho Servín, Fernando, "Familiares de desaparecidos 'toman' sede de la CEAV", *La Jornada*, 1 de diciembre de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/12/01/familiares-de-desaparecidos-toman-sede-de-la-ceav-9574.html>; "Clausura simbólica en las instalaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)", *Idheas*, 9 de enero de 2019, <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/noticias-idheas/organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-colectivos-de-familiares-realizan-acto-de-clausura-simbolica-en-las-instalaciones-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas-ceav/>

7 Ángel, Arturo, "CEAV operará en 2022 con déficit de más de mil 600 millones; peligran pagos y contrataciones", *Animal Político*, 8 de diciembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/12/ceav-2022-deficit-peligran-pagos-contrataciones/>

8 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 330007621000036, 19 de noviembre de 2021.

9 Campos, Mariana, *et al.*, "Seguridad Pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización", *México Evalúa*, 21 de octubre de 2021, <https://www.mexicoevalua.org/seguridad-publica-en-el-pef-2022-mas-gasolina-para-la-militarizacion/>

10 Las víctimas directas son "aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte". Por su parte, las víctimas indirectas son "los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella". Ley General de Víctimas, art. 4, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

11 Ley General de Víctimas, art. 26 y 27, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>



En 2022,



la CEAV opera con un déficit presupuestal. La Cámara de Diputados aprobó un recorte del 62.8% respecto a lo planeado.

En contraste incrementaron el gasto militar en 70%.

La prioridad es la militarización a costa de la atención de víctimas.

La propia Gómez Pérez, en el marco de su renuncia como comisionada ejecutiva de Atención a Víctimas, manifestó: “No se puede transformar una institución y atender eficazmente las responsabilidades que le competen si no cuenta con el apoyo necesario, tanto económico como institucional”. También refirió que “se pretendió convertir la reparación integral en sinónimo de dinero, repartido de forma discrecional, sin transparencia ni rendición de cuentas. No sorprende que en estas condiciones, también se haya querido hacer de la CEAV patrimonio y botín de intereses políticos”.¹²

Pero más allá del caso de este órgano, resulta mayormente preocupante que por parte del Estado mexicano en su totalidad, la atención a las víctimas no ha merecido una política nacional, integral y coordinada entre las diversas instituciones. En 2013, se estableció el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y se le definió como “la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas [que] tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal”.¹³

Por ello, en el SNAV concurren los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos y las comisiones federal y estatales de atención a víctimas, con el objeto de que exista una verdadera política nacional coordinada. Sin embargo —según la respuesta a una solicitud de acceso a información pública—, el pleno del SNAV, que se instaló el 15 de enero de 2014, celebró su primera sesión ordinaria el 20 de mayo de 2015, por lo que desde 2014 hasta diciembre de 2021 sólo ha sesionado una vez.¹⁴ Esto se traduce en una

falta de voluntad e interés para dar atención integral y coordinada entre las diversas instancias estatales al grave panorama de victimización en el país, en lugar de los actuales esfuerzos aislados y divididos. También es un llamado de atención sobre la previsible falta de operatividad de un sistema nacional de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se propone como respuesta a la crisis de violencia contra estos sectores.

Para ilustrar la dimensión del problema basta decir que, conforme a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021,¹⁵ se estiman 21.2 millones de víctimas de 18 años y más a nivel nacional, lo cual representa una tasa de 23 520 víctimas por cada 100 000 habitantes para 2020 y, en ese mismo año, 28.4% de los hogares del país tuvo, al menos, una víctima de algún delito.¹⁶ Esta falta de condiciones y voluntad institucional para atenderlo genera revictimización, pues además del hecho traumático, quienes lo sufrieron no encuentran acceso a la justicia, a la verdad ni a la reparación.

En entrevista con ARTICLE 19, Priscilla Pacheco, activista e hija de Francisco Pacheco, periodista asesinado en 2016, dijo:

Desde que mi padre fue asesinado he luchado contra la burocracia del Estado, la falta de empatía y capacitación de los servidores públicos en materia de periodistas y víctimas de los delitos contra la libertad de expresión, la estigmatización, entre otras cosas; me convertí en víctima indirecta por el delito cometido contra mi padre y ahora, hemos sido, junto con mi familia, reconocidos como víctima de violaciones a derechos humanos en el Renavi [Registro Nacional de Víctimas]. A pesar de ello, quizá no sea posible acceder a una reparación integral, a pesar de perder nuestra fuente de ingresos, tener que vender algunas pertenencias, estar desplazados de nuestro hogar, depende de una instancia (CEAV) y un grupo de servidores públicos que estudiarán si por los

12 “No se puede transformar una institución sin apoyo”: Mara Gómez renuncia como titular de la CEAV”, *Animal Político*, 24 de junio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/06/mara-gomez-renuncia-ceav-sin-apoyo/>

13 “Estructura y funciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)”, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, <http://www.ceav.gob.mx/transparencia/uploads/2019/05/Cuadernillo%201-%20SNAV.pdf>

14 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 330007622000032, 10 de enero de 2022.

15 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Inegi, septiembre de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

16 La ENVIPE da cuenta de víctimas de delitos pero, además, conforme a la Ley General de Víctimas, deben reconocerse y garantizarse los derechos tanto de las víctimas del delito como de violaciones a los derechos humanos.



En 2020



se estimó que habían 21.2 millones de víctimas de violencia de 18 años y más en el país. Esto significa que, 28.4% de los hogares del país tuvo, al menos, una víctima.

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021.

derechos violados y el sufrimiento que vivimos (estrés, depresión, ansiedad), merecemos ser “reparados”.¹⁷

Otro ejemplo de cómo la CEAV ha incumplido con sus funciones y su rol es el relativo a su Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal (DGAJF). Ésta se encarga, entre otras cosas, de asesorar y representar a la víctima en los procedimientos o juicios donde sea parte. También debe dar seguimiento a los trámites de medidas de protección, ayuda, asistencia y atención necesarias para garantizar la integridad física y psíquica de las víctimas, así como su plena recuperación. Además, es su tarea vigilar la efectiva protección y goce de los derechos de las víctimas en las actuaciones del Ministerio Público. Sin embargo, la falta de capacidad de esta instancia para atender el cúmulo de víctimas existente es notable. De acuerdo con información obtenida mediante una solicitud de acceso, con corte al 15 de noviembre de 2021, la CEAV tenía 86 personas en funciones de asesoría jurídica en activo,¹⁸ es decir, un número menor que las 102 con que contó en 2020.¹⁹ Una disminución de personal, pero no de víctimas.

Esta realidad es alarmante, pues es humanamente imposible que una persona asesora jurídica tenga a su cargo más de 100 asuntos, lo que también afecta los procesos de búsqueda de justicia de las víctimas, traduciéndose en un acompañamiento deficiente, cuando no en una falta total de acompañamiento y representación.

Sólo en 2020,²⁰ se registraron 16 978 asuntos que requirieron representación y asesoría jurídica a nivel federal, los cuales fueron asignados a 102 asesoras y asesores jurídicos, por lo que cada uno atendió un promedio de 166. Por su parte, las comisiones estatales cuentan con 1256 asesores jurídicos, lo que representa una tasa de 1.3 asesoras o asesores por cada 100 000 habitantes. Cada uno se ocupa, en promedio, de 152 víctimas, sin embargo, en estados como Sono-

ra o Veracruz existe una mayor carga de trabajo, con 379 y 381 víctimas representadas por asesor jurídico en los procesos penales.²¹

Ésta es tan sólo una parte de todo el gris escenario que existe en materia de atención a víctimas. Tal como lo manifestó la organización México Evalúa:²²

Las entidades federativas han demostrado, hasta ahora, poca disposición para la inversión de recursos y la generación de capacidades en las asesorías jurídicas, y esto redundará en obstáculos para el acceso a la justicia de las víctimas.

En un escenario ideal, la totalidad de las víctimas debería tener garantizado su derecho a la reparación del daño. Con los datos obtenidos, no queda más que concluir que esto no sucede en la práctica, aunque no es posible obviar que el número de víctimas representadas por cada persona asesora jurídica es poco manejable, ya que en promedio se les asignan 152 víctimas.

Este panorama empeoró con la determinación del Congreso federal, a propuesta del Ejecutivo, de extinguir el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), en 2020, decisión que, conforme al dictamen legislativo, forma parte de la política de austeridad y combate a la corrupción de la actual administración federal, para acabar con la opacidad y la discrecionalidad en el manejo de los fideicomisos.

Sin embargo, esta determinación precisamente va en sentido contrario a los objetivos declarados, ya que los fideicomisos “están sujetos a la vigilancia y fiscalización de los órganos internos de control; todos están sujetos a las leyes de transparencia e información gubernamental y, en ningún caso, puede invocarse el secreto fiduciario para ocultar alguna información. Además, los organismos públicos responsables están obligados a informar de ellos periódicamente y están sujetos a auditorías”.²³

17 Entrevista de ARTICLE 19 con Priscila Pacheco, activista e hija de Fernando Pacheco, 11 de enero de 2022.

18 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 330007621000039, 26 de noviembre de 2021.

19 “Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, México Evalúa, 5 de octubre de 2021, <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/10/hallazgos2020-7octubreok.pdf>

20 Aún no hay información sobre 2021.

21 “Repara el Estado daños a sólo el 0.30% de las víctimas”, México Evalúa, 5 de agosto de 2021, <https://www.mexicoevalua.org/repara-el-estado-danos-a-solo-el-0-30-de-las-victimas/>

22 “Hallazgos 2020...”, *op. cit.*, pp. 95–96.

23 Roldán Xopa, José, “Fideicomisos: reformar para empeorar”, *El País*, 29 de septiembre de 2020, <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-09-29/fideicomisos-reformar-para-empeorar.html>

Es decir, si se pretende reducir o acabar con la opacidad, la extinción del FAARI no se justifica e incumple los parámetros del principio de progresividad²⁴ de los derechos humanos. Ahora, eliminados este y otros fideicomisos, su presupuesto debe cederse a la Tesorería de la Federación, lo cual constituye, para fines prácticos, una bolsa sin fines específicos que podrá emplearse de manera discrecional y opaca por la Segob.²⁵ Esto es, lejos del control y vigilancia que había en el fideicomiso, sus recursos se integran sin etiqueta ni control a la Tesorería, por lo que, además de generar opacidad y discrecionalidad, eliminan las garantías de ley para que el financiamiento que se le asignaba en el Presupuesto de Egresos fuera rigurosamente ejercido para sus fines.

En este sentido, la decisión dinamitó el candado que la Ley General de Víctimas preveía en su artículo 132, que disponía que al FAARI se le debían otorgar los “recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso, ni que pueda ser disminuido”.²⁶ Ahora, se establece genéricamente que la CEAV recibirá, para asistencia, ayuda y reparación integral a las víctimas, “el producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda [y] los recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad”. Es decir, ahora sujeta algo tan importante como la garantía de derechos de las víctimas a estos supuestos tan fortuitos y azarosos.

Lo anterior se confirma con la respuesta a una solicitud de acceso a información pública, la cual detalla que, en 2021, los recursos fiscales que pertenecían al extinto FAARI se concentraron en la Tesorería de la Federación, por un monto de 247 440 766.18 de pesos mexicanos. Asimismo, se informó que a partir de diciembre de 2020 y hasta la fecha de la respuesta a la

solicitud (22 de noviembre de 2021) “los apoyos por ayuda, asistencia y reparación integral a víctimas, se han brindado con cargo al presupuesto autorizado de esta Comisión Ejecutiva, bajo las partidas presupuestales ‘44101.- Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria’ y ‘44102.- Gastos por servicios de traslado de personas’, conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado por la Cámara de Diputados anualmente”.²⁷

Con la extinción del FAARI, el cual era un paquete económico para la atención, apoyo y reparación de las víctimas independiente del presupuesto de la CEAV (y una de las conquistas de éstas), el gasto para esas tareas en adelante será parte de los recursos de la comisión y su monto y disponibilidad anual estarán sujetos a circunstancias presupuestarias vagas y azarosas. Como se observa, ahora la asistencia, apoyo y reparación para 2021 se obtuvo de rubros tales como “actividades culturales, deportivas y traslado”.

Si a esto se suma la merma de los recursos presupuestales destinados a la CEAV por parte de la Cámara de Diputados, entonces, la atención a las víctimas únicamente queda en un discurso gubernamental sin correlato en instituciones sólidas con solvencia técnica y presupuestal. A decir del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh):

[Se] garantizaba la continuidad en la atención a víctimas, al establecer en cuanto al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) que: i) estos recursos no podrían ser utilizados para un fin distinto; ii) la cantidad destinada no podría disminuirse y iii) la aportación debía estar expresamente etiquetada para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación —lo que sucedería siempre y cuando los recursos del fondo se encontrasen por debajo de un mínimo establecido en la ley—. Estos candados fueron eliminados del texto legal.²⁸

24 El principio de progresividad implica un avance gradual para lograr el pleno cumplimiento de los derechos humanos, estando obligadas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a tomar las medidas necesarias de corto, mediano y largo plazo para tal objetivo.

25 Roldán Xopa, José, *op. cit.*

26 Ley General de Víctimas, 2015, Sistema de Información Legislativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/10/asun_3281959_20151008_1443536853.pdf

27 Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 331020421000012, 22 de noviembre de 2021.

28 *CentroProdh, DEFONDHO*, 18, Centro Prodh, julio de 2021, <https://centroprodh.org.mx/2021/07/15/defondho-numero-18-julio-2021/>

Por ejemplo, en 2022 la CEAV operará con una disminución del 62.8% respecto a la cantidad que planteó como necesaria para indemnizar a 3000 víctimas y contratar a 150 funcionarios.²⁹ No sólo se eliminó un fondo destinado a la atención a víctimas, sino que sus gastos correrán por cuenta del presupuesto anual de la CEAV, al mismo tiempo que a ésta se le recortan los recursos, en contraste, como ya se refirió, del importante incremento presupuestal de la rama militar. La fórmula es infalible: que las víctimas esperen, no son una prioridad gubernamental. A más de un año de la desaparición del FAARI, miles de ellas siguen esperando a ser atendidas y recibir una reparación,³⁰ lo cual, con menos recursos, seguirá siendo algo difícil de cumplir, además de la revictimización que se produce, pues el daño se vuelve mayor, primero, por el hecho traumático y, luego, por la falta de respuestas del Estado. Lo que debiera ser una política prioritaria e integral, ha sido objeto de malas decisiones o graves omisiones del Estado mexicano.

Para conocer de manera directa las experiencias de periodistas víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos ante la CEAV y cuál es su visión sobre esta institución, ARTICLE 19 consultó a 35 comunicadores de diversas entidades federativas.

Se preguntó a las personas cómo calificarían, desde su experiencia, el trato a las víctimas por el personal de la CEAV. De las 35 encuestas, sólo se obtuvieron 23 respuestas, como sigue: 17.4% mencionó que les dieron “buen trato, respetuoso, sensible”; 8.7% señaló un “mal trato, insensible, revictimiza”, y 26.1% dijo que no fue “ni bueno ni malo”. En el restante 47.8% se eligió la opción de “no aplica / no tengo proceso ante la CEAV”.

En esta encuesta 14 participantes declararon haber tenido algún proceso con la CEAV o estar actualmente en uno. A la pregunta de si consideran que dicha institución cumple de manera eficiente con su labor de atención, asistencia, apoyo y reparación, incluyendo

comunicación e información proporcionada a la víctima, 2 de los 14 (14.29%) dijeron que “sí, completamente, hay información constante y activa”; 5 (35.75%), dijeron que “sí, pero le falta mejorar”. No obstante, 7 (50%) informaron que “no, no cumple y no hay comunicación activa, ni informan sobre avances, hasta que la víctima acude”.

Algunos de los comentarios que añadieron en sus respuestas las personas periodistas fueron coincidentes en señalar que “no hay seguimiento”, “son omisos”, “se tardan demasiado y solicitan documento que muchas veces no tenemos”, “no existe comunicación conmigo”, “no hay sensibilización de parte de ellos”, “he documentado casos de familiares de víctimas de desaparición en Quintana Roo y eso me han comentado”. Otros comentarios refirieron: “Me dieron atención personalizada y continua. Me sentí muy cómodo y cobijado”, “tuve la fortuna, pero hay muchas personas que viven un sufrimiento”.

También es importante subrayar que junto a las víctimas directas de un daño, se encuentran sus familias, quienes de igual forma resienten el impacto de la situación. La periodista y defensora de derechos humanos Griselda Triana dio cuenta clara de estas repercusiones en las familias de periodistas víctimas de asesinato y desaparición, y de sus experiencias frente a las instituciones del Estado.³¹

A través de una encuesta aplicada a familiares de ocho periodistas asesinados o desaparecidos en México sobre sus derechos, necesidades y ayudas recibidas en su calidad de víctimas indirectas del delito, Triana dio cuenta de que ninguna familia recibió información sobre sus derechos por parte de la CEAV y sólo dos personas dijeron conocerlos por cuenta propia. Asimismo, concluyó que sólo en cuatro casos los familiares recibieron algún tipo de apoyo como patrullas, escoltas, cámaras, botones de pánico, rondines y números de contacto con la policía local (aunque una familia no solicitó ayuda). Además, cuatro de las familias refirieron haber sido víctimas de intimidación por funcionarios públicos durante la investigación.

29 Ángel, Arturo, “CEAV operará en 2022 con déficit de más de mil 600 millones; peligran pagos y contrataciones”, *Animal Político*, 8 de diciembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/12/ceav-2022-deficit-peligran-pagos-contrataciones/>

30 Ángel, Arturo, “CEAV se desploma: caen más de 80% las reparaciones a víctimas; funcionarios laboran sin contrato”, *Animal Político*, 9 de febrero de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/02/ceav-caen-reparaciones-victimas-funcionarios-contrato/>

31 Triana, Griselda, *En el olvido. Situación de familiares de periodistas asesinados y desaparecidos en México*, Génova, Resilience Foundation, 2021.

Estos breves pero contundentes testimonios de personas periodistas y los familiares encuestados son una clara representación de que las víctimas en México no son prioridad como política estatal, pero desde un ámbito más humano, tampoco son sujetas de empatía y trato digno de servidoras y servidores públicos, sufriendo una doble victimización por parte de quienes deberían brindarles protección y garantizar sus derechos.

Fiscalías: ausencia de protocolos y justicia a conveniencia

Tanto para las víctimas como para sus familiares, la justicia en México puede llegar a sentirse inalcanzable. Patricia Espinosa, hermana del fotoperiodista Rubén Espinosa, quien fue asesinado, con Nadia Vera, Mile Virginia Martín, Yesenia Quiroz y Olivia Alejandra Negrete, en la colonia Narvarte de la Ciudad de México, en 2015, relató a ARTICLE 19 cómo es vivir cada día exigiendo justicia durante más de seis años: “Hemos vivido este proceso con mucha indignación y mucho enojo, pues a lo largo del tiempo hemos visto que no existe la justicia, en cuanto al acercamiento con las autoridades”. No sólo no se ha resuelto el caso del multifemicidio y homicidio de la colonia Narvarte,³² sino que las familias han padecido filtraciones de información por parte de las autoridades y han vivido una falta de voluntad política: “Te hace sentir peor, lejos de la muerte de tu familiar, que ya es un hecho bastante doloroso; el trato con las autoridades viene a machacarte y a restregarse más en la cara que te va a seguir doliendo porque no sabes si algún día vas a saber lo que realmente pasó. La verdad, a mí, desde el principio las autoridades me han tratado superficial”³³.

Éste es sólo un ejemplo de los cientos de casos de delitos cometidos contra periodistas, apilados en un aparato de justicia burocrático que acrecienta la impunidad. Conforme a los datos proporcionados por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos

contra la Libertad de Expresión (FEADLE) desde 2010, año de su creación, hasta diciembre de 2021, ha iniciado un total de 1469 indagatorias por crímenes contra periodistas, de las cuales se han obtenido únicamente 28 sentencias.³⁴ Es decir, la cifra histórica de impunidad en los delitos contra la libertad de expresión es de 98.1%, medida entre el inicio de una indagatoria hasta la emisión de una sentencia que pone fin a un proceso. Cabe aclarar que no todos los asuntos que no han llegado a sentencia sigan en trámite, ya que hay otras vías para que la FEADLE cierre o concluya un expediente, como la defunción o perdón del ofendido, formas de terminación anticipada y el no ejercicio de la acción penal, por mencionar algunas. No obstante, sigue siendo enorme la brecha entre las expectativas de una víctima al presentar su denuncia y la obtención de una sentencia.

Mientras que aún siguen sin sentencia procesos iniciados en sexenios previos, los asesinatos en esta administración se siguen agregando a la lista de casos que las fiscalías deben investigar. Como se mencionó en el capítulo 3, en 2021, siete periodistas fueron asesinados por motivos posiblemente vinculados con su labor informativa, así como dos familiares de periodistas y dos guardias de seguridad de un medio de comunicación. Además, en los primeros tres meses de 2022, hubo otros ocho homicidios de periodistas. Es decir, tan sólo en 15 meses, 19 personas relacionadas directa o indirectamente con el periodismo fueron ultimadas y ahora sus familiares, sus colegas y la sociedad esperamos justicia.

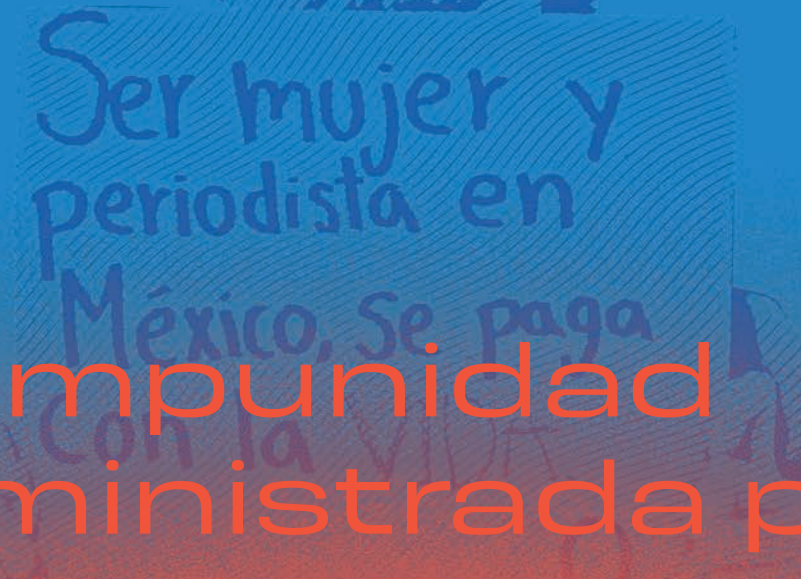
Óscar y Fredy López Moreno, hijos de Fredy López Arévalo, periodista asesinado en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, relatan lo que vivieron tras el asesinato de su padre:

No hubo acciones desde el primer momento, es decir, desde el homicidio mismo, no hubo una persecución real y efectiva. En cuestión de minutos vimos viralizado en redes sociales la foto del presunto homicida; según esto, se escondió por horas en un hotel, a escasos metros del lugar donde lo mató. Se escapó de la ciudad y ni investigaciones, ni imágenes de las cámaras del C5 sirvieron. No ha habido pesquisas y es más que evidente que no existen líneas de investigación que busquen esclare-

32 Para mayor información, véase ARTICLE 19, “A seis años del caso Narvarte: las exigencias de justicia y verdad continúan”, ARTICLE 19, 30 de julio 2021, <https://articulo19.org/a-seis-anos-del-caso-narvarte-las-exigencias-de-justicia-y-verdad-continuan/>

33 Entrevista de ARTICLE 19 con Patricia Espinosa, maestra y hermana de Rubén Espinosa, 10 de enero de 2022.

34 FEADLE, “Informe estadístico al mes de diciembre 2021”, Fiscalía Especializada de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/705172/Informe_Estadi_stico_2021_FEADLE.pdf



La impunidad administrada por la FEADLE:



- 98.1% de los crímenes contra periodistas permanecen impunes.
- Desde su creación, sólo ha obtenido 28 sentencias condenatorias, de las 1469 indagatorias iniciadas.
- De los 25 asesinatos de periodistas en los primeros tres años (2019-2021) del actual sexenio, la FEADLE sólo atrajo 6.

Fuente: FGR

cer este caso o ningún otro. Solicitamos a la FGR que tomara el caso, pero parece perderse la información aún más. Pensar en conspiraciones suena ridículo, pero simplemente a nadie parece importarle nada.³⁵

Tal parece que a tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la impunidad sólo cambió de color de partido, como señaló Patricia Espinosa: “Las autoridades del partido que sea, del color que sea, son gente que no está preparada para estar en ese lugar; así, nunca se va a avanzar. También he dicho muchas veces que ojalá que mis ojos logren ver un poco de justicia para mi hermano, porque a lo mejor yo me voy a ir de este mundo y nunca vamos a ver nada, porque cambian de autoridades y autoridades y, finalmente, sigue siendo lo mismo”.³⁶

ARTICLE 19 identifica dos tendencias principales que abonan a la impunidad en el país. La primera, la falta de implementación de protocolos específicos para investigar delitos contra la libertad de expresión, lo que resulta en que se estanquen las pesquisas, dejando a las personas periodistas a la deriva. La segunda, un uso faccioso de la Fiscalía General de la República (FGR), la cual se enfoca en perseguir delitos de interés político o personal. En conjunto, estas dos vertientes generan un clima de desconfianza hacia las autoridades investigadoras.

La falta de aplicación del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión parece ser un común denominador en la actuación de las fiscalías. El Protocolo Homologado establece, entre otros requisitos, que la autoridad responsable deberá analizar “todas las líneas de investigación que permitan determinar lo sucedido e identificar a las personas responsables, priorizando la posible conexión entre la agresión y/o delito, así como el ejercicio de la labor periodística de la víctima”.³⁷ También indica el uso de un análisis del con-

texto político, social, cultural, delincencial y económico “que permita hacer una revisión exhaustiva del trabajo periodístico de la víctima, así como revisar la estrategia de investigación, asignación de tiempos y responsabilidades de manera oportuna, y plantear hipótesis y líneas de investigación”.³⁸

Ahora bien, si el Protocolo Homologado contempla una serie de pasos, instrucciones y principios a seguir, la pregunta es: ¿de verdad se recurre a él o sólo desempeña un papel teórico, pero no práctico? Desde finales de 2020 y hasta inicios de 2021, ARTICLE 19 realizó 128 solicitudes de acceso a información pública a cada una de las fiscalías estatales del país y a la FEADLE para verificar si efectivamente utilizan esta metodología en casos de delitos a la libertad de expresión.³⁹

A nivel institucional, la ocurrencia de los delitos en muchos casos la encaran inicialmente las autoridades estatales obligadas a brindar seguridad. Las corporaciones de seguridad actúan en colaboración y auxilio de las autoridades ministeriales, que son parte de las fiscalías. En este sentido, un primer ejercicio de transparencia de ARTICLE 19 fue preguntar a cada fiscalía el número total de averiguaciones previas y carpetas de investigación en las que la fiscalía asumió su competencia respecto a agresiones cometidas en contra de periodistas o por razón del ejercicio de la libertad de expresión, así como de averiguaciones previas o carpetas de investigación que han seguido el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.

Como puede verse en la tabla 5.1, existen tres vertientes principales en las respuestas: aquellas en las que no se entregó la información solicitada, cambiar aquellas por las que contienen números discrepantes y las que proporcionaron la información acorde a la petición. Si bien el propósito del ejercicio no fue valorar el acceso a la información, en los casos en que las fiscalías no respondieron, la ausencia de datos transparentes para el análisis demuestra, por sí misma, fallas en los procesos de estas instituciones:

35 Entrevista de ARTICLE 19 con Fredy López Moreno y Óscar López Moreno, hijos de Fredy López Arévalo, 5 de enero de 2022.

36 Entrevista de ARTICLE 19 con Patricia Espinosa, maestra y hermana de Rubén Espinosa, del 10 de enero de 2022.

37 Procuraduría General de la República, “Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, octubre de 2018, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf

38 *Idem.*

39 Véase nota metodológica para cada folio de respuesta.

Tabla 5.1 **Averiguaciones previas y carpetas por casos contra el periodismo y uso del Protocolo Homologado, según respuestas de las fiscalías a una solicitud de acceso a información pública**

Fiscalía	Número de averiguaciones o carpetas de casos contra periodistas o contra la libertad de expresión* (2018-2020)	Uso del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (2018-2020)
Aguascalientes	Se declaró incompetente, en virtud de que los delitos contra la libertad de expresión son del fuero federal	Se declaró incompetente, en virtud de que los delitos contra la libertad de expresión son del fuero federal
Baja California	130	Declaró inexistente la información
Baja California Sur	Sin respuesta a esta pregunta	Sin respuesta a esta pregunta
Campeche	0	0
Coahuila	39 (de 2010 a 2020, sin segmentación de año)	10
Colima	1	0
Chiapas	69 (sólo carpetas abiertas)	69 (sólo carpetas abiertas)
Chihuahua	24	2
Ciudad de México	143 (de 2010 a 2020, sin segmentación de año)	46
Durango	10	9
Estado de México	Declaró que no tiene generada la información en los términos requeridos	Declaró que no tiene generada la información en los términos requeridos
Guanajuato	24	"En todos los casos" de delitos contra periodistas
Guerrero	28 (de 2010 a 2020, sin segmentación de año)	13
Hidalgo	0	59
Jalisco	Sin respuesta a esta pregunta	0
Michoacán	17	Sin respuesta a esta pregunta
Morelos	Declaró reservada la información	Declaró reservada la información
Nayarit	6	6
Nuevo León	45	Declaró que no tiene generada la información en los términos requeridos
Oaxaca	3 (de 2010 a 2020, sin segmentación de año)	2
Puebla	10	4
Querétaro	4	4
Quintana Roo	142 indagatorias	0
San Luis Potosí	25	25
Sinaloa	43	Información inexistente
Sonora	6	Se declaró incompetente, en virtud de que, a la fecha, no existe en el Código Penal del Estado de Sonora título o tipo penal "contra la libertad de expresión"
Tabasco	0	0

Tabla 5.2 **Averiguaciones en las cuales se efectuó análisis de contexto siguiendo el Protocolo Homologado**

Fiscalía	A partir de pruebas antropológicas (2018-2020)	Por fuentes abiertas (2018-2020)
Chiapas	16	16
Chihuahua	0	1
Puebla	0	4
Querétaro	4	4
San Luis Potosí	25	25
Resto de las entidades	No se realizaron, no se tenía la información o la fiscalía se declaró incompetente	0, Sin información, o incompetentes

Fuente: ARTICLE 19

Declaración de incompetencia o de inexistencia de la información. Las fiscalías de los estados de Aguascalientes y Sonora indicaron que cuando se trata de delitos contra periodistas o contra la libertad de expresión automáticamente le corresponde a la FGR tomar el caso y, por lo tanto, eran incompetentes para investigarlos. Por ende, tampoco tienen registro del uso del Protocolo Homologado. Estos casos resultan particularmente graves porque implica que en estas entidades las víctimas no tienen acceso a la justicia por parte de la autoridad local. Asimismo, las fiscalías de Baja California, Sinaloa y Yucatán alegaron que no se documenta en cuántos casos se utiliza el Protocolo Homologado. Si bien esto no necesariamente implica que no se emplea, preocupa que no se tenga un registro claro de cuándo se aplica.

Respuestas incompletas o sin respuesta. Las fiscalías de algunas entidades, como Baja California Sur o Tlaxcala, simplemente no respondieron a la pregunta específica en cuestión.

Los últimos dos tipos de respuesta generan preocupación por dos motivos: al momento de recibir declaraciones no preguntan si alguien es periodista o no, ¿cómo distinguir en qué casos deben usar el Protocolo Homologado? Por el contrario, si preguntan o toman en cuenta la calidad de periodista de la víctima, pero esa información no es registrada o considerada relevante, el análisis de contexto de las fiscalías se distorsiona (o, de plano, no se realiza) y cada caso se investiga como un hecho aislado y desvinculado del trabajo informativo. Así también, en el mejor de los casos, sólo se identifica a los autores materiales, en vez de considerar el caso con un enfoque macrocriminal de redes de agresores que estén ejerciendo vio-

lencia contra los periodistas debido a la cobertura de ciertos asuntos.

Ahora bien, en los casos en que hay discrepancias entre el número de delitos contra la prensa investigados y el de aquellos en que se aplicó el Protocolo Homologado, preocupa que éste no se esté empleando debidamente. Es obligación de las autoridades, al momento de identificar a una víctima como periodista, el uso de este protocolo. Resaltan la información de las fiscalías de algunos estados, como Quintana Roo, Chihuahua, Durango y Puebla, con discrepancias entre el número de averiguaciones de delitos contra periodistas y el de aquellos donde no se sigue el Protocolo Homologado. Asimismo, en algunas entidades como Nuevo León, Baja California y Sinaloa, las fiscalías no documentan si se usa. Ambas respuestas son preocupantes, ya que implica que las mismas autoridades no tienen claro cuándo se debe aplicar.

Una segunda manera de verificar el uso del Protocolo Homologado es mediante el cotejo de si, fuera de la teoría, en efecto se realizaron algunas acciones establecidas en éste, como los análisis de contexto por fuentes abiertas, a partir de pruebas periciales en antropología social u otras. De las solicitudes de acceso a información pública ya mencionadas, ARTICLE 19 preguntó por el número de averiguaciones que habían utilizado alguno de tales análisis de contexto. Las respuestas de las fiscalías fueron abrumadoramente mayoritarias en el sentido de que en ninguna ocasión o que no se tenían los datos.

Una vez más, se observan discrepancias entre estas respuestas y las de la tabla anterior. Por ejemplo,



ACTEAL, CHIAPAS, 22 DICIEMBRE 2021. Un hombre carga la imagen del activista asesinado Simón Pedro quien al lado de cientos de personas recuerdan a sus mártires en La Casa de la Memoria y la Esperanza de la Organización Civil de las Abejas de Acteal, a 24 años de que un grupo de corte paramilitar irrumpió el rezo y asesinó a 45 hombres, mujeres, niñas y niños tzotziles. El caso sigue en impunidad y no se ha hecho justicia.

Foto: Isabel Mateos / cuartoscuro.com

¿cómo puede indicar la Fiscalía General de Justicia del Estado de Guanajuato que en 16 averiguaciones se ha utilizado el Protocolo Homologado, pero después reportar que no ha realizado ningún análisis de contexto? La misma interrogante se plantea para las fiscalías de Chihuahua, Ciudad de México y Durango. La falta de respuestas o la existencia de discrepancias revela un síntoma preocupante: aunque se reporte que se está utilizando el Protocolo Homologado, no se efectúan las acciones obligatorias que éste indica, como el análisis de contexto, que es el eje medular de su aplicación.

Lo cierto es que la implementación del Protocolo Homologado, aprobado por la Conferencia Nacional de Procuradores y Fiscales en 2018, es letra muerta para la gran mayoría de las instituciones locales de procuración de justicia.

¿Prevalece la misma situación en la FEADLE? Desde su experiencia, Priscila Pacheco, hija del periodista Francisco Pacheco, asesinado en 2016, relata que, efectivamente, esta institución adolece de falta de transparencia y fallas en sus protocolos de actuación: “Las investigaciones de la fiscalía son una simulación, pues en nuestro caso ya van cuatro MP [ministerios públicos]; tuvimos que acceder a través de un amparo a nuestro expediente porque todavía estaba en el régimen anterior [sistema tradicional] y no se podía acceder. Cada cambio de MP es tener que re-explicar cómo ha sido el caso, cuáles han sido los avances previos, toda esa dinámica burocrática; a quienes afectan son a las víctimas”.⁴⁰

La FEADLE sigue arrastrando casos que, de manera semejante a la experiencia de la familia Pacheco, se mantienen abiertos incluso desde el año en que se creó la institución. A esto se suma que, como se vio en el capítulo 3, el asedio que vive la prensa continúa año tras año, por lo que periodistas y familiares interponen nuevas denuncias. Durante el mismo periodo considerado en el caso de las fiscalías estatales (2018-2020), la FEADLE reportó un total de 310 indagatorias y en 2021 se agregaron 97 más, llegando a 407 indagatorias por presuntos delitos cometidos contra la libertad de expresión a nivel nacional. Dicho de otra forma, en promedio, la FEADLE inicia 101 indagatorias cada año. Esta permanente carga y el aumento de casos pueden explicar por qué la Fiscalía Especializa-

da no atrae y no da seguimiento efectivo a todos los casos. De los 25 asesinatos documentados por ARTICLE 19 en los primeros tres años (2019-2021) del actual sexenio, la FEADLE sólo atrajo seis.

Al respecto de los homicidios, Priscilla Pacheco resalta nuevamente cómo la impunidad, que significa mantener estos procesos abiertos y sin resolución, produce otros impactos en la dimensión familiar:

En cuestiones de salud han existido cuestiones mentales que se han visto reflejadas en cuestiones físicas, ansiedad, depresión, diferentes trastornos que tienen que ver con que no nos sentimos seguros y entonces esto nos hizo estancarnos. No vivimos un proceso de duelo normal por decirlo así, de poder superar la situación, porque la situación está siempre latente. No sólo es el homicidio, el ¿por qué pasó y por qué nos sigue pasando situaciones que ponen en riesgo nuestra vida? ¿Por qué las autoridades no hacen nada?⁴¹

En el caso del multifemicidio de Mile Virginia, Yessenia Quiroz, Alejandra Negrete y Nadia Vera y el homicidio del fotoperiodista Rubén Espinosa, su hermana Patricia enfatizó los daños a nivel psicosocial:

En lo familiar definitivamente afecta porque son impactos que se quedan marcados. Nuestros hijos eran pequeños cuando supieron de la muerte de Rubén y de la forma en que se enteraron mis padres fue una afectación grave, que no olvidan y les marcó la vida. Si puedo notar que mis sobrinos y mi hija, les cambió el panorama ahora ya son más temerosos por salir a la calle, en especial las mujeres son como que no les gusta estar solas no les gusta ir lejos, mi papá cuando sale a trabajar todo el tiempo está alerta, con miedo, siempre estamos alerta y a la expectativa de que algo le pueda ocurrir.⁴²

Estos casos evidencian la existencia de un Estado que reproduce la violencia contra la prensa en las familias de las y los asesinados; las continuas filtraciones de información en el caso de Rubén Espinosa, los litigios que la familia del periodista Moisés Sánchez y ARTICLE 19 han interpuesto contra la FEADLE —el primero, para que ejerciera la facultad de atracción del caso, y el segundo, para que la Fiscalía Especializada

40 Entrevista de ARTICLE 19 con Priscila Pacheco, activista e hija del periodista Francisco Pacheco, 11 de enero de 2022

41 *Idem.*

42 Entrevista de ARTICLE 19 con Patricia Espinosa, *op. cit.*

otorgará copias simples del expediente—⁴³ y la renuencia de la Fiscalía General del Estado de Chiapas para investigar el asesinato de Fredy López (y muchos más) son otros ejemplos de que las omisiones del Estado perpetúan la violencia contra los periodistas, pues ésta no se acaba cuando se les silencia, sino que se prolonga en la falta de investigaciones diligentes, lo que trae consigo ausencia de justicia, de verdad y de reparación para las familias.

Como se mencionó previamente, además de la carencia de protocolos y de investigaciones en los casos de delitos contra periodistas, existe un segundo patrón identificado que abona a la impunidad: el uso faccioso de la FGR. Mientras que las investigaciones de delitos contra periodistas quedan estancadas en la burocracia, las de interés político avanzan. Esto también se consignó en *Distorsión. El discurso contra la realidad*, que da cuenta de ataques, debilitamiento, falta de atención y hasta intento de desmantelamiento de organismos públicos autónomos, como la CNDH, el Instituto Nacional Electoral (INE) o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai). Resulta de suma preocupación que la institución encargada de la procuración de justicia en México a nivel federal, la FGR, haya dado muestras de uso político faccioso de su mandato constitucional de perseguir delitos.

Como ejemplo, cabe recordar que la FGR solicitó,⁴⁴ al menos en tres ocasiones, órdenes de aprehensión contra 31 integrantes de la comunidad científica y académica por supuestos delitos de operación con recursos de procedencia ilícita, delincuencia organizada y peculado. Dados los antecedentes del caso y el contexto, la insistente acción de la FGR contra personas de la academia puede configurar un preocupante patrón de uso faccioso del aparato de procuración de justicia para inhibir la libertad académica y de pensamiento como parte integrante del derecho a la libre

expresión. Los delitos que se imputaron a las 31 personas científicas y académicas tienen un efecto amedrentador por razones políticas, como apunta la completa desproporción de las acusaciones. Lo anterior aconteció en un contexto en que el fiscal Alejandro Gertz Manero —de quien se ha documentado podría estar utilizando su cargo para *venganzas personales*—⁴⁵ recibió la aprobación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para ingresar al Sistema Nacional de Investigadores mediante una comisión creada *ex profeso*.⁴⁶

Por otro lado, en 2021, la esperada y urgente transformación de la entonces Procuraduría General de la República (PGR) sufrió un revés en su transformación en FGR. El 20 de mayo de ese año, se publicó la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, pero el nuevo ordenamiento restableció el viejo modelo de la PGR que, históricamente, ha perpetuado la impunidad en nuestro país.

Tal como lo pusieron de manifiesto las organizaciones de la sociedad civil que integran el Colectivo contra la Impunidad, existen serios retrocesos en esta Ley Orgánica respecto a los avances logrados en la anterior, cuando entró en funciones la FGR, lo cual defrauda las expectativas de tener, finalmente, un cambio de fondo, sustantivo y estructural en la procuración de justicia en México. Dicho colectivo no sólo denunció algunos de los retrocesos más graves, sino que promovió juicios de amparo por considerar que la norma es regresiva frente a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.⁴⁷ En lo sustancial:

43 ARTICLE 19, “A cuatro años del asesinato de Moisés Sánchez, el nuevo gobierno federal y estatal de Veracruz deben atender la impunidad en el caso”, ARTICLE 19, 2 de enero de 2019, <https://articulo19.org/a-cuatro-anos-del-asesinato-de-moisés-sánchez-el-nuevo-gobierno-federal-y-estatal-de-veracruz-deben-atender-la-impunidad-en-el-caso/>

44 “FGR solicitará por tercera ocasión una orden de aprehensión contra académicos tras rechazo de juez”, *Animal Político*, 22 de septiembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/09/fgr-tercera-vez-ordenes-aprehension-cientificos-conacyt/>

45 Rivapalacio, Raymundo, “La venganza de Gertz Manero”, *El Financiero*, 20 de septiembre de 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/2021/09/20/la-venganza-de-gertz-manero/>

46 Guillén, Beatriz, “El fiscal Gertz maniobra para entrar en el Sistema Nacional de Investigadores tras ser rechazado durante 11 años”, *El País*, 10 de junio de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-06-10/el-fiscal-gertz-maniobra-para-entrar-en-el-sistema-nacional-de-investigadores-tras-ser-rechazado-durante-11-anos.html>

47 Colectivo vs impunidad, @SinImpunidad, 2 julio 2021, “Organizaciones del Colectivo contra la Impunidad presentamos demandas de amparo”, imagen anexa, Twitter, <https://twitter.com/SinImpunidad/status/1410992066344095748>

1. Elimina derechos de las víctimas. Por ejemplo, condiciona a ciertas circunstancias las prerrogativas para pedir la atracción de casos, para construir conjuntamente con los fiscales un plan de investigación y de búsqueda y para que se conformen comisiones especiales con la participación de expertos independientes, nacionales e internacionales, que apoyen al fiscal en investigaciones complejas; también, limita acceso a las carpetas de investigación y omite la obligación de informar a las víctimas
2. La Fiscalía minimiza su propia participación en el Mecanismo de Apoyo Exterior, instrumento para que las víctimas directas e indirectas tengan acceso a la justicia desde otros países, disminuyendo derechos ya ganados.
3. Retoma la estructura jerarquizada de la institución, en la que el fiscal general de la República puede dictar órdenes a los fiscales, peritos y analistas, así como elegir a los fiscales especiales a discreción, sin comprobar requisitos de experiencia ni mérito y sin un procedimiento transparente que incluya la participación ciudadana.
4. Merma las posibilidades de instalar un servicio de carrera basado en el desempeño y experiencia de los fiscales.
5. Elimina un modelo de investigación con esquemas flexibles que permita dar respuesta a las víctimas y desarticular las redes criminales en el país y reinstala una estructura que no es apta para asumir un enfoque de investigación de fenómenos criminales, lo que significa regresar al esquema fallido de investigación caso por caso.

La esperanza de una fiscalía autónoma

En este contexto, los deseos de una nueva fiscalía general que ahora sí combata y reduzca efectivamente la impunidad y pueda realizar un trabajo más estratégico en la investigación de delitos siguen quedando pendientes, al dejarse pasar una oportunidad histórica, tal como lo puntualizó Sergio López Ayllón:⁴⁸

48 López Ayllón, Sergio, “Por una Fiscalía que sirva”, *Milenio*, 29 de septiembre de 2021, <https://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/por-una-fiscalia-que-sirva>

La reforma de 2014 buscó crear un organismo profesional, no subordinado al poder político y capaz de avanzar seriamente en la lucha contra la impunidad. Pero el enorme poder que se le transfirió requería de un diseño institucional con contrapesos.

Aunque de manera incipiente, la primera Ley Orgánica de la Fiscalía contenía algunos controles. Posteriormente, el fiscal Gertz propuso una segunda ley que los redujo, al tiempo que lo dotó de muchas facultades discrecionales. A pesar de las advertencias, el Congreso de la Unión pasó esta ley casi sin debate.

Ahora vemos las consecuencias de esta combinación: una Fiscalía poderosa, pero sin contrapesos, que goza de enorme discrecionalidad, con una rendición de cuentas prácticamente inexistente, vinculada al poder político, desmantelada en sus capacidades institucionales y cuya eficacia para combatir la delincuencia organizada y la corrupción es muy limitada. Por esta ruta seguiremos soñando con una fiscalía que sirva.

Respecto al tema de la autonomía de la FGR, en la mencionada encuesta realizada entre 35 periodistas, 33 de ellos respondieron de la siguiente manera: 48.5%, expresó que la FGR “no es autónoma en los hechos”, frente a 36.4% que dijo que es “parcialmente autónoma”, mientras que 15.2% considera que es “totalmente autónoma”. Conforme a estos datos, más del 80% de quienes respondieron consideran que la FGR carece de real y completa autonomía. En este sentido, los comentarios de las personas periodistas coincidieron en señalar que la Fiscalía General de la República “está supeditada al poder”, “cumple órdenes del Ejecutivo”, “se percibe una clara y estrecha relación con el Ejecutivo federal” y “demuestra autonomía, pero se debe a los políticos”.

Lo anterior nos recuerda que México se encontró ante una oportunidad histórica para corregir las serias deficiencias en la procuración de justicia y los elevados niveles de impunidad: la transición de la entonces PGR —adscrita al Poder Ejecutivo, altamente burocrática, opaca e ineficiente— a una fiscalía general autónoma y eficaz. Esto no era un cambio de forma, sino que implicaba una transformación de fondo, estructural, que modificara las dinámicas institucionales y la forma de investigar, con una visión estratégica. Pero esta oportunidad se ha visto perdida.

Ahora, la FGR y su titular, Alejandro Gertz Manero, han mostrado opacidad, cerrazón al diálogo con la sociedad civil y priorización de casos de resonancia política, cuando existen muchos en los que las víctimas no ven avance alguno en sus investigaciones.

En cuanto a esta situación, de las 35 personas periodistas encuestadas, a la pregunta de cómo calificarían la relación de esta institución con la sociedad civil, el 57.6% respondió que es “hermética, no abre vías de comunicación y colaboración” y 42.4% consideró que es “ineficiente, incapaz de lograr sus objetivos de procuración de justicia”. En contrario, 12.1% mencionó que la FGR es “abierta, existen puentes de comunicación y colaboración”.

Los comentarios que compartieron algunas de las personas encuestadas son sumamente ilustrativos: “En mi caso han omitido investigar a autoridades estatales de seguridad pública que tuvieron acceso a Pegasus”. “Han planteado objetivos que no han podido cumplir, además que se mantiene hermético a las solicitudes de información”. “Son pocas las personas que destacan el buen desempeño de la dependencia, ya sea por casos particulares y generales”. “Solamente lo que informa mediante comunicados, no hay reales vías de comunicación o retroalimentación”. “Ocultan información de actividades u omiten difundirlas o tardan en informar”. “Como periodista, brinda escasa información y como protegida por el mecanismo de seguridad, brindó nulo apoyo”. “Considero que una institución abierta que genera confianza tendría que tener estos canales de comunicación, pero que ni siquiera publicita. Por lo tanto, no considero que sea una institución confiable. En caso de necesitar de ella para interponer una denuncia, no me daría confianza”. “Tengo interpuestas denuncias que no han prosperado; inclusive me han dicho que no encuentran la carpeta de investigación”. “Porque hay periodistas que sí atiende y otros que no, depende de las relaciones que tengas”.

Frente a esto, una cuestión importante que no debe omitirse ni olvidarse es cómo estas deficiencias institucionales y la prevalencia de la impunidad tienen fuertes repercusiones en las víctimas. Alejandra González, especialista en impactos psicosociales por violencia y violaciones graves de los derechos humanos, señaló en entrevista con ARTICLE 19:

Los impactos de las violaciones de derechos humanos se cronifican en contextos donde la impunidad caracteriza

al sistema de justicia de un lugar como nuestro país. Esto no sólo está relacionado a la revictimización que genera la suma de las faltas al debido proceso, las incapacidades técnicas para las investigaciones, la falta de voluntad, la poca profesionalización de servidores públicos, [sino con] las deficientes conducciones de instituciones públicas que están directamente relacionadas con uno de los derechos que podrían dignificar el daño del que ha sido objeto una víctima: el acceso a la justicia.⁴⁹

La especialista también subrayó que, además del daño en sí mismo, es importante analizar desde una perspectiva interseccional el impacto en las características particulares de las víctimas (identidad sexual, color de piel, origen, etc.). Pero también, agrega González, la estructura de las creencias básicas de las personas sufre una segunda fractura en estos contextos de impunidad, pues aunque el perpetrador no hubiese sido directamente algún agente del Estado, éste termina siendo un perpetrador más “que abre la brecha de las secuelas psicosociales, produciendo en las víctimas mayor sensación de desprotección y vulnerabilidad para la reconstrucción de su proyecto de vida”.⁵⁰

En la misma encuesta con personas periodistas, se preguntó sobre la experiencia directa de presentar una denuncia ante la FEADLE. De las personas encuestadas, 12.5% refirió que tuvo “buena experiencia y eficiente trabajo”; 25%, “regular experiencia”; 15.6%, “mala experiencia e ineficiente trabajo”, y 21.9%, “pésima experiencia”. El restante 25% seleccionó la opción de “no aplica”. También se les preguntó cómo califican, desde su experiencia, el trato hacia las víctimas por parte del personal de la FEADLE. De las mismas 35 personas, 21.9% dijo que reciben “buen trato, respetuoso, sensible”, 15.6% lo señaló como “mal trato, insensible, revictimizante” y 34.4% opinó que ni es “ni bueno ni malo”. El 28.1% respondió: “no tengo elementos para valorar”.

Los porcentajes de quienes respondieron que su experiencia ha sido regular, mala y pésima suman el 60% de las personas encuestadas. Eso demuestra que, cuando alguien acude a una institución debido a que ha sufrido una victimización, debe enfrentarse a ser

49 Entrevista de ARTICLE 19 con Alejandra González, especialista en impactos psicosociales por violencia y violaciones graves de los derechos humanos, 11 de enero de 2022.

50 *Idem.*

revictimizado por quienes tienen la obligación de garantizar sus derechos. Además de faltar a sus deberes como autoridad frente a las víctimas, también faltan a una básica empatía y sentido humano hacia una persona cuyo familiar fue torturado, desaparecido o asesinado. Esto se vuelve un círculo vicioso, ya que las personas víctimas pierden cada vez más sus expectativas y confianza en las instituciones que deberían apoyarlas y garantizar sus derechos, causando una mayor afectación psicoemocional, lo que a su vez, mantiene la ruptura del tejido social, con vacíos de autoridad y un estado trágico de violencia e impunidad. Además, esta pérdida de confianza en las instituciones se nutre con la indefinición de las fronteras entre el crimen y las autoridades, cuando se coluden.

En entrevista con ARTICLE 19, Jorge Sánchez, periodista víctima de agresiones e hijo de Moisés Sánchez, periodista asesinado en Veracruz, comentó:

Tratar con la Fiscalía de Veracruz y la FEADLE es como tratar de pedir justicia al mismo grupo criminal, sencillamente no [se] puede pedir a los delincuentes que ellos mismos se metan a la cárcel. Su actuar está dirigido [a] proteger a los criminales mediante una investigación desaseada, para que los responsables logren eludir la justicia. En el caso de las autoridades de Veracruz, algunos elementos trabajaban con los grupos criminales. En el caso de la CEAV, se trasapeló durante unos seis meses la solicitud de reparación del daño, y a dos o tres años no hemos tenido respuesta. Podría resumirse como una institución con personal amable y atento, pero que carece del personal suficiente para atender todos los casos.⁵¹

La FEADLE, creada debido al panorama de violencia contra la prensa que comenzó a crecer y ha seguido ascendiendo desde el sexenio de Felipe Calderón, ha mostrado claros avances y ciertos avances en los últimos cuatro años, que también se empatan con la operación del sistema de justicia penal acusatorio.

De entrada, en términos de sentencias por delitos contra periodistas y judicializaciones realizadas por la FEADLE, ésta señala, en su informe estadístico de

diciembre de 2021,⁵² que se han obtenido 28 sentencias de 2012 a 2021, de las cuales 24 se dictaron a partir de 2018. Es decir, entre 2010 y 2017 sólo hubo un total de cuatro sentencias, lo cual resulta un dato sorprendente y da cuenta de la falta de diligencia, omisiones o, en el mejor de los escenarios, falta de capacidades, evidenciando un periodo en el cual la FEADLE quedó a deber mucho a las víctimas en dicho periodo.

No obstante hoy, con los altos índices de impunidad, la FEADLE sigue en deuda con las víctimas, se observan algunos avances, los cuales también se explican por la operación del nuevo sistema penal acusatorio que incluye, entre otros, maneras alternas de solucionar conflictos. Así por ejemplo, de 2017 (año en el que el sistema acusatorio ya estaba en total funcionamiento en todo el país) a 2021, las cifras de la FEADLE indican que al menos otros 73 casos se resolvieron mediante soluciones alternas.

Sumado a lo anterior, resulta ilustrativo contrastar estos datos sobre avances y pendientes de la FEADLE con el presupuesto total que le ha sido asignado cada año. Precisamente entre 2013 y 2016, periodo en que sus avances fueron casi nulos, tenía asignados entre 25 millones y 38 millones de pesos mexicanos, pero a partir de 2017 comenzó una reducción de su presupuesto. De 2015, cuando contó con 28 891 583.00 pesos, sus recursos pasaron, en 2017, a 18 433 763.00 pesos. La disminución continuó hasta 2019, teniendo ese año 12 889 904.00 pesos. En 2020 hubo un ligero incremento a 14 491 400.00 pesos y otro más en 2021, cuando llegó a 15 033 230.00 pesos.⁵³ Para 2022 se proyectó otra ligera reducción, al llegar a 14 813 521.00 pesos.

Es importante que ante el contexto de violencia y delitos contra la prensa en México, se fortalezcan instituciones especializadas como la FEADLE, no sólo otorgándoles los recursos humanos y materiales necesarios e idóneos para su labor, sino mediante la utilización estratégica, eficaz y eficiente de esos re-

51 Entrevista de ARTICLE 19 con Jorge Sánchez, periodista víctima de agresiones e hijo de Moisés Sánchez, 11 de enero 2022.

52 FEADLE, Informe Estadístico, actualizado al mes de diciembre de 2021, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/693726/ESTADISTICAS_Dic_2021.pdf

53 “Presupuesto total asignado a la FEADLE”, Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605380/Presupuesto_FEADLE_2021.pdf (consulta del 4 de febrero de 2022).

cursos, acompañada de constante capacitación y actualización del personal ministerial que se traduzca en una atención adecuada y digna a las víctimas, y en investigaciones estratégicas y diligentes. No sirven instituciones con suficiente presupuesto pero que no den resultados sustantivos. Siempre que los recursos se traduzcan en instancias realmente eficaces, entonces el objetivo estará cumplido.

No debe olvidarse que mantener un estado de impunidad abre la puerta a más delitos y violaciones de los derechos humanos. La falta de investigaciones efectivas y sanciones perpetúa esta situación. En materia de delitos contra la libertad de expresión en México, como uno de los países en el mundo con mayor violencia contra la prensa, la impunidad también es casi del 100% y propicia que se sigan cometiendo más agresiones contra periodistas y medios de comunicación.

Con un sistema de atención a víctimas colapsado y una procuración de justicia que no avanza, por diversas razones, en la identificación, persecución, enjuiciamiento y sanción de los agresores, se puede decir que a tres años de gobierno de López Obrador se mantienen las condiciones que dan pie a la espiral de violencia en nuestro país, al relegar a las víctimas a un segundo plano de la acción del Estado.

Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: la acción solitaria

La propia Segob reconoce que de 2017 a septiembre de 2021 se cometieron dos homicidios de personas defensoras de los derechos humanos y siete de periodistas que contaban con disposiciones de resguardo por parte del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁴ Asimismo, cuatro periodistas más que tenían medidas de protección de instancias locales del mis-

mo orden también fueron asesinadas/os.⁵⁵ La documentación de ARTICLE 19 confirma esta cifra, que se mantuvo hasta diciembre de 2021.

El 26 de octubre del mismo año, el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez, reafirmó este diagnóstico y escribió:

El Mecanismo no tiene dentro de sus atribuciones implementar directamente acciones de prevención del delito, no investiga delitos ni le corresponde abatir la impunidad. Tampoco cuenta con atribuciones para erradicar la violencia en las entidades federativas.

La política de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas debe de ser una política de Estado, que involucre a las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Una política de coordinación interinstitucional para implementar acciones que logren disminuir las agresiones.⁵⁶

Como se expuso en el informe *Distorsión. El discurso contra la realidad*,⁵⁷ estas afirmaciones ya se habían realizado por el funcionario en noviembre de 2020,⁵⁸ así como en el Programa Nacional de Derechos Humanos⁵⁹ presentado en diciembre de ese año. El diagnóstico converge en buena medida con lo señalado por organizaciones de la sociedad civil y personas beneficiarias de esta protección. Sin embargo, se mantiene la falta de interés de las instituciones competentes por construir una política integral, relegan-

54 Centro de Producción Cepropie, “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” (archivo de video), YouTube, 5 de octubre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=p4DotWkxGAW>

55 Pedro Tamayo, Gumaro Pérez, Jorge Celestino Ruiz y María Elena Ferral fueron periodistas asesinadas/os en Veracruz del año 2016 al 2020, los cuales contaban con medidas de protección por parte de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas.

56 Alejandro Encinas Rodríguez, “Periodistas y defensores de derechos humanos”, Alejandro Encinas, 26 de octubre de 2021, <http://www.alejandroencinas.mx/articulos/periodistas-y-defensores-de-derechos-humanos/>

57 ARTICLE 19, *Distorsión. op. cit.*

58 Gobierno de México, “Agravios contra personas periodistas y quienes ejercer la libertad de expresión”, Alejandro Encinas, 25 de noviembre de 2020, <http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2020/11/Agravios-contra-periodistas-25nov20.pdf>

59 Programa Nacional de Derechos Humanos 2020–2024, Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10%2F12%2F2020



De 2017 a 2021,



7 periodistas que contaban con medidas del Mecanismo federal fueron asesinados.

Fuente: SEGOB

do sus responsabilidades a lo que la propia Segob, como coordinadora del Mecanismo, haga o deje de hacer con capacidades presupuestales y humanas limitadas.

Desde 2017, ARTICLE 19 y otras organizaciones de la sociedad civil han insistido⁶⁰ en el tema y si bien celebramos que el actual gobierno federal lo retome en la agenda pública, no se puede olvidar la responsabilidad principal e inmediata que tiene el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el marco legal actual. Aun con ello, durante 2021, ARTICLE 19 observó el debilitamiento operativo y político de esta institución.

Su capacidad de coordinar planes de protección y acciones de prevención para inhibir el riesgo al que se enfrentan personas defensoras y periodistas con autoridades federales, estatales y municipales sufrió importantes regresiones que repercutieron de manera grave en las personas beneficiarias que decidieron confiar en dicha autoridad, como se expondrá a continuación.

En entrevista con ARTICLE 19, Yaneli Fuentes, periodista desplazada y beneficiaria del Mecanismo, dijo:

Desde mayo de 2018 solicité al Mecanismo que se pudieran realizar mesas de trabajo con el gobierno del estado de Guerrero para, justo, evitar este desplazamiento en el que ahora me encuentro y bajar los niveles de riesgo. Junta tras junta las estuve solicitando hasta que acabé desplazada. Ahora me quieren retirar el refugio porque buscan reducir costos y por eso están forzando mesas de trabajo y me obligan a encontrar un plan de retorno adecuado, a pesar de que quienes me agredieron mantienen el poder y el riesgo sigue. Dudo mucho que a las carreras y de manera forzada puedan garantizar mi seguridad.⁶¹

60 Espacio OSC, *Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2017, consulta en https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/07/Espacio-osc_Tercer-Informe_web-baja.pdf

61 Entrevista de ARTICLE 19 con Yaneli Fuentes, periodista desplazada y corresponsal del medio Diario Alternativo, 7 de enero de 2022.

Debilitamiento político

Personas beneficiarias del Mecanismo han percibido, en la actual administración, un debilitamiento político de aquél, reflejado en la falta de actuación de las instituciones que integran y participan en su Junta de Gobierno, como es el caso de la FGR y la CNDH, que mantienen un nivel de participación bajo y poco propositivo. Respecto a esto, Antonio Julián Chepe, director de *Diario Alternativo*, de Marquelia, Guerrero, señala: “Considero que las autoridades que participan en las Juntas de Gobierno [sic] del Mecanismo sólo son oyentes que no entienden ni atienden los casos. Todos tenemos un riesgo diferente y cada una de las víctimas merece una atención muy personalizada y los integrantes de la Junta de Gobierno tal parece que sólo escuchan y asisten las propuestas del Mecanismo; nunca, o sólo algunas veces, escuchan y se ponen en el lugar de la víctima”.⁶²

De igual forma, Jessica Padilla, directora de *Decisiones*, de Ocotlán, Jalisco, quien fue integrada al Mecanismo por haber sufrido agresiones durante las elecciones de junio de 2021, comentó: “Considero que está bien que diversas autoridades integren la Junta de Gobierno, pero no entiendo cómo tienen conocimiento de las situaciones y no hacen nada por iniciativa propia para apoyar a los periodistas y coordinarse con el Mecanismo. La CNDH, por ejemplo, podría generar recomendaciones, o la Fiscalía podría generar investigaciones de oficio y no lo hacen”.⁶³

Esta falta de corresponsabilidad también ocurre a nivel de estados y municipios, cuyas autoridades constantemente fallan —por distintos factores, como falta de presupuesto, de personal o de voluntad política, o por complicidad o responsabilidad directa en las agresiones— en la implementación de las medidas de protección acordadas por la Junta de Gobierno del Mecanismo. Por ejemplo, rondines de las fuerzas de seguridad locales, dar números de emergencia, responder a llamadas de auxilio, etc. Sobre esto, una persona beneficiaria que cuenta con refugio y se reserva su nombre y entidad por razones seguridad, comentó, en entrevista con ARTICLE 19:

62 Entrevista de ARTICLE 19 con Antonio Julian Chepe, director del medio Diario Alternativo, 7 de enero de 2022

63 Entrevista de ARTICLE 19 con Jessica Padilla, *op. cit.*

ACTEAL, CHIAPAS, 22 DICIEMBRE 2021. Cientos de personas recuerdan a sus mártires en La Casa de la Memoria y la Esperanza de la Organización Civil de las Abejas de Acteal, a 24 años de que un grupo de corte paramilitar irrumpió el rezo y asesinó a 45 hombres, mujeres, niñas y niños tzotziles. El caso sigue en impunidad y no se ha hecho justicia.

Foto: Isabel Mateos /cuartoscuro.com



Yo tuve que salir a un refugio por mi propia situación de riesgo. Pero mi familia sigue allá y yo ya pedí que les dieran un botón de pánico también a ellos. Hace unos meses, afuera de la casa donde se encuentran, hubo personas que no sabemos por qué estaban ahí. Estuvo un carro un rato ahí, alrededor de hora y media. Entre los vecinos se intentaron comunicar, preguntando quiénes eran, pero como vieron armas nadie quiso preguntar o acercarse.

No sabíamos si iban por alguna persona o qué hacían ahí. Cuando se retiraron, iban tirando balazos al aire. La gente se espantó y se metieron todos. Una persona nos dijo que reportaron los hechos a las autoridades locales, pero nunca llegaron. Uno mismo tiene que buscar su forma de protegerse. Hace una semana, tuvimos otra reunión con el Mecanismo y quedaron que me ayudarían con otras medidas, no sé cuánto tiempo tardará, es algo complicado, aún no veo el cambio en este nuevo gobierno.⁶⁴

Durante 2021, el Mecanismo operó con un total de 416.6 millones de pesos mexicanos, 227.6 fueron asignados a través del Presupuesto de Egresos y, posteriormente, dada la necesidad de mayores recursos, se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una ampliación de 189 millones de pesos para garantizar el sostenimiento de las medidas con las que cuentan las personas beneficiarias.⁶⁵ Asimismo, se informó que, para 2022, el Mecanismo cuenta con un presupuesto de 388 millones de pesos.⁶⁶ A pesar de este incremento presupuestal, es probable que en 2022 nuevamente se soliciten recursos adicionales, pues, como se ha mencionado, se necesitan fortalecer

las acciones de prevención y combate a la impunidad para poder revertir la situación de violencia.

Resulta positivo que el Mecanismo cuente con recursos suficientes para operar las medidas de protección y, además, se reconoce las dificultades que enfrentan para que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno se hagan cargo y atiendan la situación de violencia que vive la prensa. No obstante, no se puede pasar por alto, como se vio en el capítulo 3, que la principal fuente de agresión contra la prensa son, precisamente, las autoridades locales,⁶⁷ por lo que es imperativo fortalecerlo políticamente, para que logre frenar e inhibir, a través de medidas de este carácter, el riesgo.

Debilitamiento operativo

A la ignominiosa omisión de otras autoridades para prevenir la violencia contra la prensa, cómo se ha detallado en los capítulos anteriores, se suma que el Mecanismo, en contra de los principios de eficacia, eficiencia, respeto irrestricto a los derechos humanos, pro persona, consentimiento, inmediatez y perspectiva de género,⁶⁸ también haya sufrido un debilitamiento en sus capacidades técnicas y operativas durante el último cuatrimestre de 2021.

Por ejemplo, a pesar de que, en 2019, gracias al apoyo de Protection International,⁶⁹ el Mecanismo pasó de utilizar una metodología cuantitativa a una cualitativa que permitiera analizar desde una perspectiva interseccional y considerando el contexto de cada zona del país los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, no se han desarrollado las capacidades de las y los analistas para implementarla cabalmente, por lo que una gran falencia es una casi nula perspectiva de género e interseccional de los análisis de riesgo.

64 Entrevista de ARTICLE 19 con periodista desplazado cuyo nombre se reserva por cuestiones de seguridad

65 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, “El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, por instrucción presidencial, informa lo siguiente:”, Gobierno de México, 12 de julio de 2021, <https://www.gob.mx/segob/prensa/el-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas-por-instruccion-presidencial-informa-lo-siguiente>

66 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, “Protección a personas periodistas y defensoras de derechos humanos es obligación de Estado: Segob”, Gobierno de México, 26 de enero de 2022, <https://www.gob.mx/segob/prensa/proteccion-a-personas-periodistas-y-defensoras-de-derechos-humanos-es-obligacion-de-estado-segob>

67 Véase el capítulo 3, sobre violencia contra la prensa.

68 Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, art. 2.

69 Protection International es una organización internacional sin fines de lucro con presencia en más de 30 países que apoya a personas defensoras de los derechos humanos en el desarrollo de estrategias de gestión de seguridad y de protección. Véase “Nosotros somos Protection International”, Protection International, <https://www.protectioninternational.org/es>

Al respecto, Julián Chepe considera sobre el análisis de riesgo:

Es una herramienta rápida para conocer el problema por el que atraviesa uno, pero definitivamente no plasman el contexto particular en el que vivimos, ni el impacto que sufrimos y sus medidas no son integrales para atender las necesidades, por ejemplo, cuando se es un periodista tratando de informar entre agresiones de autoridades y policía comunitaria en Guerrero. Las personas que trabajan ahí, el 90% de las veces, sino es que más, no entienden la situación grave que vive la víctima ni su familia. Tampoco buscan eliminar las fuentes de riesgo, las pausan solamente; por eso, la importancia de que el Mecanismo trabaje de la mano con la FGR y fiscalías estatales en procuración de justicia.⁷⁰

La periodista Jessica Padilla también considera que las personas encargadas de realizar los análisis de riesgo deben tener y demostrar mucha mayor empatía y considerar las especificidades del contexto y los miedos a los que se enfrentan las y los periodistas:

Al análisis de riesgo le falta una parte cualitativa. El cuestionario cuantitativo es adecuado, tal vez, idóneo, pero falta una entrevista con preguntas sugeridas que motiven al cuerpo técnico del Mecanismo a conocer nuestros temores más a detalle. Considerar que se está en un lugar pequeño, por ejemplo, eso es muy importante; las personas que hacen los test viven en macrociudades, no conocen el problema de las ciudades pequeñas, donde todos se conocen y se genera un mayor riesgo para periodistas.⁷¹

ARTICLE 19, así como las y los periodistas a los que acompaña, ha documentado tiempos sumamente lentos de incorporación y asignación de medidas de protección, que influyen de manera negativa en la posibilidad de seguir realizando su labor. Sobre esto, Jessica Padilla señaló:

El proceso para proponernos un plan de protección fue muy lento. Nosotros mismos, en la redacción, no pudimos realizar acciones alrededor de tres meses por la falta de información al respecto de nuestra incorporación. Entiendo que por cuestión administrativa llevan procesos necesarios para el desahogo de cada atención y eso,

como sea, se subsana; si se debe documentar algo, se documenta; el problema viene cuando sus propios procesos hacen que no puedan tener a tiempo las incorporaciones o las medidas cautelares, por ejemplo.⁷²

Aunado a estos problemas en el análisis de riesgo, otro reto al que se enfrenta el Mecanismo es la implementación de los planes de protección que se aprueban a partir de dichos análisis. También se suma que el documento anexo técnico que regula el catálogo de medidas no ha sido actualizado desde la creación de la institución, ignorando que en sus casi diez años funcionamiento la violencia contra la prensa y las personas defensoras de derechos humanos se ha vuelto más compleja, por lo que las medidas deberían hacerlo también.

Estas falencias no son problema menor, pues pueden llegar a costarle la vida a las personas. El 17 de junio de 2021, Gustavo Sánchez Cabrera, director del medio digital Noticias Minuto a Minuto y Panorama Pacífico TV, fue asesinado por sujetos desconocidos con un arma de fuego en Morro Mazatán, Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. En 2020, Sánchez había denunciado una serie de amenazas en redes sociales e intimidaciones presenciales, como allanamientos y hasta una tentativa de asesinato, en julio de ese año. Gustavo denunció e identificó a su agresor y, a la par, solicitó ser incorporado al Mecanismo. Después de meses de insistencia, fue hasta el 30 de mayo de 2021 que se hizo su evaluación de riesgos, pero las medidas otorgadas nunca se materializaron. Fue asesinado el 17 de junio. Sobre este proceso tardío y burocrático, el propio periodista había relatado a ARTICLE 19: “Estamos peor que antes, las medidas cautelares que me habían dado ya no vienen. Ya no vienen los estatales...”⁷³

Por ejemplo, el Mecanismo no contempla medidas para inhibir las cada vez más constantes campañas de desprestigio o contrarrestar los daños causados por éstas. También carece de una visión de construcción de proyectos de vida con miras a garantizar acciones que permitan a los beneficiarios la continui-

70 Entrevista de ARTICLE 19 con Julián Chepe, *op. cit.*

71 Entrevista de ARTICLE 19 con Jessica Padilla, directora del medio Decisiones, 7 de enero de 2022.

72 *Idem.*

73 ARTICLE 19, “Asesinatos de periodistas en México: resultado de la ausencia de una política pública integral de protección”, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/asesinatos-de-periodistas-en-mexico-resultado-de-la-ausencia-de-una-politica-publica-integral-de-proteccion/>

dad de su labor. En ese sentido, el perpetrador, al final, logra su cometido: el silencio.

Atención a casos de desplazamiento: la gran deuda del Mecanismo

Mi desplazamiento forzado ha significado dos años y seis meses en los que mi trabajo, proyecto de vida y político se ha quedado pausado. Dos años y seis meses en que el Estado mexicano no asume su responsabilidad. Perdí trabajo, perdí amigos, perdí familia. Perdí el espacio donde estaba iniciando mis proyectos. No tengo nada, estos años nadie me los devuelve y ni siquiera me han podido procurar justicia por mis pérdidas. Y a eso le agregamos que me obligan a regresar cuando mis agresores siguen ahí, esperando.⁷⁴

YANELI FUENTES, PERIODISTA DESPLAZADA

De 2018 a 2020, ARTICLE 19 documentó 16 casos de desplazamiento forzado, 12 de los cuales ocurrieron en 2019. Asimismo, durante 2021, se documentaron cinco casos más. Estos desplazamientos forzados ocurren principalmente en entidades que durante este periodo registraron un gran número de agresiones, como Guerrero, Quintana Roo y Baja California. Estos éxodos son una búsqueda desesperada de seguridad frente a la magnitud de la violencia y la falta de capacidad institucional, tanto del Mecanismo como de otras autoridades en los tres niveles de gobierno. Así, el Estado mexicano es incapaz de garantizar la seguridad de las y los periodistas en su lugar de trabajo, generando afectaciones personales, familiares, y el silenciamiento de más voces que ya no pueden practicar el periodismo en sus entidades federativas.

Particularmente, en estos casos, las falencias previamente descritas, tanto operativas como políticas, tienen un impacto aún mayor debido a que el desplazamiento forzado afecta diversos derechos y aspectos de la vida de las personas. Esteban Barrientos, direc-

tor del medio digital Código 13 y periodista desplazado de Tlapa, Guerrero, dijo en entrevista: “El desplazamiento forzado en el que vivo implica mucho dolor y mucha incertidumbre. Es un vacío en la vida y una página negra que no dice nada. Mi familia se ha fragmentado y no sé cómo arreglarlo, además de que económicamente estoy sin nada y sin destino”.⁷⁵

Para superar esta condición y encontrar una solución duradera, las medidas de reubicación y resguardo necesitan tener un enfoque integral y ofrecer el apoyo necesario para que las víctimas recuperen el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Además, el enfoque preventivo desempeña un rol fundamental para evitar que la violencia obligue a más periodistas a desplazarse.

Tal como Fuentes y Barrientos lo relatan, la mayoría de los casos de desplazamiento implican dejar de realizar su labor periodística, así como la separación de su familia y de su red de apoyo, obligándolos a adaptarse a un nuevo entorno. Todo esto mientras su “nueva vida” depende de autoridades como el Mecanismo, la CEAV, las comisiones de derechos humanos y las fiscalías, que no atienden ni entienden su situación ni, mucho menos, investigan con la intención de posibilitar que la persona pueda retornar.

Asimismo, durante 2021, al menos en cinco casos acompañados por ARTICLE 19, el Mecanismo intentó retirar la medida de refugio en la Junta de Gobierno de manera arbitraria. “La decisión de retirarme el refugio, siento que no es la correcta, porque aún existen muchas amenazas en nuestra contra; los agresores están sueltos y todavía tienen poder. Creo que para retirar la medida, el Mecanismo tendría que darnos certidumbre hacia el futuro de que no nos volverán a agredir. Tampoco sé qué pasará con mi fuente de ingresos pues me quedé sin trabajo”⁷⁶, señaló Barrientos.

Si bien es claro que las medidas de protección son temporales, es obligación del Mecanismo definir el lapso de manera responsable, con el consentimiento de la o el periodista y valorando todas las variables de riesgo, tales como agresiones, incidentes de seguridad presentados, avances en las investigaciones, con-

74 Entrevista de ARTICLE 19 con Yaneli Fuentes, *op. cit.*

75 Entrevista de ARTICLE 19 con Esteban Barrientos, director del medio digital Código 13 y periodista desplazado, 12 de enero de 2022.

76 *Idem*

De 2018 a 2021,



ARTICLE 19 documentó 21 casos de desplazamiento forzado de periodistas.

Fuente: ARTICLE 19

texto, actores involucrados, capacidades y vulnerabilidades. Por el contrario, ARTICLE 19 ha sabido lo siguiente:

1. El retiro de la medida de refugio se propone sin hacer un análisis de riesgo que tome en cuenta el lugar de origen.
2. No se considera que las investigaciones penales no presentan avances, por lo que los perpetradores materiales e intelectuales no son sancionados y, por tanto, las fuentes de riesgo se mantienen vigentes.
3. En los casos acompañados por ARTICLE 19, las personas siguen reportando incidentes de seguridad o agresiones, como amenazas o comunicaciones intimidatorias, ya sea en las redes sociales o por vía telefónica. Sin embargo, éstos no se reportan claramente en los análisis de riesgo y, por tanto, no se toman en cuenta para tomar la decisión de retirar el refugio.
4. Al determinar el fin de la medida, se otorga a la o el periodista un plazo sumamente corto⁷⁷ para salir del refugio y regresar a su estado de origen, sin considerar las consecuencias de haber extraído a la persona, la cual necesita comenzar a reconstruir su proyecto de vida.
5. Las personas que representan al Mecanismo en la Junta de Gobierno, lejos de explicar dentro del análisis de riesgo las razones por las cuales un beneficiario pudiera regresar a su lugar de origen, centran su argumentación en señalar que “las medidas no son para siempre”. Con ello se pierde de vista que la temporalidad debe estar sujeta a la generación de condiciones que propicien que las personas beneficiarias ya no las necesiten, tales como garantías de no repetición, prevención, acceso a la justicia, verdad y reparación.

77 Aproximadamente, de uno a tres meses.

El futuro del Mecanismo, a debate

Considero que [en el Mecanismo] se esfuerzan por llenar documentos y tal vez por resguardarnos, pero no en resguardarnos aún haciendo nuestro trabajo. Considero que muchos periodistas deciden autocensurarse para evitar problemas porque, justo, el Mecanismo no genera acciones definidas contra autoridades para que respeten y no violenten a los periodistas. También pienso que hay muchos pasos para llegar al Mecanismo y si no fuera por Artículo 19, no sabríamos cómo acercarnos o ni siquiera que existe o cuáles son sus funciones.⁷⁸

JESSICA PADILLA, DIRECTORA DE DECISIONES

No se puede negar que mientras las y los funcionarios públicos sigan siendo omisos y se mantengan como la principal fuente de riesgo de la prensa, el Mecanismo debe seguir con su labor desde una mirada amplia e interseccional, que inhiba la probabilidad y el impacto de la agresión, así como impulsar y coordinar estrategias de prevención para evitar que más personas defensoras de los derechos humanos y periodistas estén en riesgo por el ejercicio de su labor.

Para lograr esto, se requiere de un mecanismo políticamente fuerte, cercano a las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas y sensible ante la situación que atraviesan. Julián Chepe considera que “podría decirse que el Mecanismo se siente cercano porque tenemos los contactos de ellos. En llamadas, correo o mensajes [de] WhatsApp puede uno contactarlos, pero esto no significa que te atiendan como se merece la situación o como debería pensarse que es un cobijo de ellos. Les falta sensibilidad y empatía para entender el contexto en el que se viven las agresiones”.⁷⁹

En octubre de 2021, la Segob, a través de Enrique Irazoque Palazuelos, titular de la Unidad de Derechos

78 Entrevista de ARTICLE 19 con Jessica Padilla, *op. cit.*

79 Entrevista de ARTICLE 19 con Julian Chepe, *op. cit.*

Humanos y coordinador ejecutivo nacional del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, informó públicamente la creación de un Sistema Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como el impulso de una Ley General de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁸⁰

Si bien esta decisión se tomó en aras de fortalecer la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, es importante enfatizar lo expresado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en su informe sobre el Mecanismo, respecto a que “estas iniciativas legislativas deben evitar la ilusión de que la reforma legal solucionará todos los problemas”.⁸¹ Por ello, el Mecanismo debe reconocer que además de estas reformas, debe seguir trabajando de manera permanente con las personas beneficiarias y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema para resolver los problemas descritos en este apartado.

Además, es importante recalcar que para revertir la situación de violencia, el Estado mexicano en su conjunto, y no sólo el Mecanismo, debe comprometerse a prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar el daño de los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos contra la prensa.

Para ello, en este proceso impulsado por la Segob, tal como lo sugiere la OACNUDH, se debe impulsar “un diálogo para discutir las posibilidades de fortalecimiento del marco normativo entre la Segob, las dos cámaras del Congreso de la Unión, las personas bene-

ficiarias, el espacio OSC y otras instituciones y organizaciones interesadas”.⁸²

Con los asesinatos de ocho periodistas ocurridos durante los primeros tres meses de 2022, se puso en entredicho la eficacia de las autoridades para prevenir las agresiones contra la prensa y protegerla. Esto se confirma con el hecho de que, de los 33 periodistas asesinados en lo que va del actual sexenio, cinco eran personas beneficiarias del Mecanismo. Sin duda, persisten graves falencias en la institución que deben analizarse y revertirse a la brevedad. Pero también debe tomarse en cuenta que no puede considerarse al Mecanismo como la única opción del Estado mexicano frente a la violencia permanente que padecen las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. La creación de un sistema, con base en una nueva ley, seguirá siendo insuficiente e ilusoria en la medida en que no converjan los esfuerzos institucionales, de forma proactiva y eficaz, de diferentes instancias públicas, como la FGR, la SSPC, la CNDH y la CEAV, por mencionar algunas.

Así también, resulta imposible que toda la responsabilidad de la protección recaiga en el nivel federal, pero la única manera de corresponsabilizar a estados y municipios es que se pongan en marcha mecanismos eficientes de rendición de cuentas frente a la violencia perpetrada por autoridades locales, evitando así que se siga alimentando la tradicional desconfianza de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas hacia buena parte de las instituciones estatales y municipales.

80 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, 5 de octubre de 2021, “#EnVivo Conferencia de Prensa. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, video anexo, transmisión en vivo, Facebook, <https://www.facebook.com/SecretariadeGobernacion/videos/547180986344048>

81 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, <https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>

82 *Idem.*

La pulverización de la autonomía de la CNDH

La CNDH puede ser una instancia verdaderamente autónoma si rompe su dependencia de las políticas gubernamentales y asume su papel en defensa de los derechos humanos de todas las víctimas, como lo han planteado históricamente las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y colectivos de familiares, pueblos y organizaciones de la sociedad.⁸³

JOSÉ MARTÍNEZ CRUZ, DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con la encuesta realizada por ARTICLE 19 con 35 personas periodistas, 52.2% de ellas no consideran que la CNDH actúa de manera autónoma en los hechos; 34.8%, que es parcialmente autónoma, y sólo el 13%, que es totalmente autónoma e independiente del Poder Ejecutivo.

Asimismo, de acuerdo con el defensor de los derechos humanos José Martínez Cruz, quien colaboró en esa institución de diciembre de 2019 a agosto de 2020 como director general de la Primera Visitaduría, “el trato que se ha dado a familiares de víctimas ha sido de intolerancia y de utilización para impulsar determinados intereses, como ocurrió durante las reuniones previas que llevaron a la toma de las oficinas de la CNDH por colectivos feministas, a quienes se les trató de utilizar para descalificar el trabajo que se venía haciendo y terminó en el desastre que estamos viviendo desde entonces a la fecha en el desprestigio de la CNDH”⁸⁴.

En la misma encuesta se pidió una valoración respecto al trato que tiene la CNDH frente a las víctimas. El 56% de los encuestados consideró que recibe un trato regular; el 24%, que recibió un trato revictimizante e

insensible, y sólo el 20% afirmó recibir un trato respetuoso y sensible frente a la situación.

Entre las razones vertidas, de manera anónima, están el haber recibido maltrato, el “desinterés en la atención real de las víctimas”, porque se “minimiza el daño infringido [*sic*] a las víctimas” y porque “no impulsa acciones que busquen resarcir el daño y termina siendo un espectador más de los abusos”. Asimismo, otros de estos testimonios coincidieron en que “el organismo actúa a conveniencia”.

Una de las periodistas y víctimas que presentó una queja por violaciones graves a sus derechos humanos fue Alicia Tamayo, esposa del periodista Pedro Tamayo, asesinado el 20 de julio de 2016,⁸⁵ por motivos probablemente relacionados con su labor periodística. Alicia Tamayo se ha encontrado con muchos obstáculos en su camino, al grado de que hasta el día de hoy no conoce avances en la investigación del homicidio, pero tampoco se le ha brindado la atención como víctima por parte del Estado, a la que tiene derecho.

El 28 de diciembre de 2018, la CNDH emitió la recomendación 89/2018⁸⁶ por las violaciones a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia derivadas del asesinato de Pedro Tamayo en Tierra Blanca, Veracruz. Aun cuando pasaron tres años para que la CNDH emitiera la recomendación, Alicia Blanco reitera —como se mencionó en el informe *Distorsión. El discurso contra la realidad*— que la única reunión que ha tenido con la CNDH para dar seguimiento a la recomendación fue en enero de 2020, es decir, hace más de un año, y la consideró “poco productiva, pues no había claridad del caso ni se le dio seguimiento posterior a mi situación”.⁸⁷ Agrega que hasta el cierre de la edición de este informe (marzo de 2022), “esa ha sido mi

83 Entrevista de ARTICLE 19 con José Martínez Cruz, defensor de derechos humanos, 30 de enero de 2022.

84 *Idem*

85 ARTICLE 19, “Asesinato de Pedro Tamayo confirma ineficacia de mecanismos de protección gubernamentales”, ARTICLE 19, 21 de julio de 2016, <https://articulo19.org/asesinato-de-pedro-tamayo-confirma-ineficacia-de-mecanismos-de-proteccion-gubernamentales/>

86 *Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V2, V3, V4 y V5, derivado del homicidio de V1, periodista del estado de Veracruz*, recomendación 89/2018, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 28 de diciembre de 2018, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Rec_2018_089.pdf

87 ARTICLE 19, *Distorsión*, op. cit., p. 212.

única interacción con la institución y nada ha cambiado desde esa recomendación, ni se implementa ni se investiga, nada. Yo no recibo respuesta de ninguna institución”.⁸⁸

Por el contrario, durante 2021, la CNDH demostró que cuando sí tiene interés por defender a ciertas personas, se puede avanzar de manera pronta y diligente, como en el caso de la recomendación 74/2021,⁸⁹ derivada de la negativa del Mecanismo a incorporar y adoptar medidas de protección en favor de la funcionaria pública Sanjuana Martínez Montemayor.

En los meses de mayo⁹⁰ y junio⁹¹ de 2020, ARTICLE 19, en coordinación con *Aristegui Noticias* y *Signa_Lab*, documentó que personas directivas de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex) ordenaron, por medio de conversaciones grupales en WhatsApp, utilizar cuentas de Twitter para agredir a periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.

A raíz de ello, diez periodistas víctimas de dichos ataques presentaron una queja ante el *ombudsperson*, registrada en mayo de 2020 en el expediente CNDH/5/2020/4811/Q por ataques a la libertad de expresión. Posteriormente, en el mes de junio, las personas quejasas solicitaron medidas para resguardar pruebas en poder de la autoridad responsable de las agresiones. Sin embargo, la respuesta de la Quinta Visitaduría fue el silencio y la omisión para atender cualquier solicitud de las víctimas, al grado de que en

octubre de 2020, la CNDH decidió remitir el expediente a la Sexta Visitaduría, por considerarlo un tema laboral.

Antes de concluir 2020, el caso fue cerrado sin previo aviso a las víctimas. De hecho, el expediente en el que los quejosos aportan información y datos respecto a los ataques de la funcionaria fue dado por concluido desde el 27 de noviembre de 2020. Ni las víctimas ni ARTICLE 19, en su representación, fueron notificadas sino hasta el sábado 27 de febrero de 2021, es decir, tres meses después.

Por otro lado, el 4 de junio de 2021, en un comunicado de prensa, la CNDH informó que la SSPC implementaría las medidas cautelares otorgadas a favor de Sanjuana Martínez “a fin de salvaguardar la seguridad, vida e integridad física de la periodista, derivado de las amenazas y agresiones recibidas en su contra”.⁹²

No conforme con ello, de manera inusualmente veloz —dado que en otros casos se demoran más—, el 3 de noviembre de 2021, la CNDH emitió la primera recomendación al Mecanismo por violaciones a los derechos humanos de seguridad jurídica y no discriminación, en agravio de Martínez Montemayor, por la negativa a incorporarla y adoptar medidas de protección.

La recomendación se derivó de una queja presentada en mayo de 2021 por la funcionaria luego de que el Mecanismo rechazara otorgarle medidas de protección, pues consideró que los hechos argumentados por Martínez “guardan relación exclusiva con el ejercicio de su encargo como directora general de Notimex, y no con motivo de una labor periodística y/o relativa a su libertad de expresión”.⁹³

88 ARTICLE 19, entrevista a Alicia Blanco, esposa de Pedro Tamayo, 7 de diciembre de 2021.

89 *Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos, a la seguridad jurídica y no discriminación de QV, por la negativa a la incorporación y adopción de medidas de protección por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación*, recomendación 74/2021, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 3 de noviembre de 2021, <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-742021>

90 ARTICLE 19, “Directiva de Notimex ataca periodistas y organiza campañas de desprestigio en redes sociales”, ARTICLE 19, 12 de mayo de 2020, <https://articulo19.org/directiva-de-notimex-ataca-periodistas-y-organiza-campanas-de-desprestigio-en-redes-sociales/>

91 ARTICLE 19, “La ‘guerra está en Twitter’: evidencia confirma tácticas de la dirección de Notimex para atacar periodistas”, ARTICLE 19, 18 de junio de 2020, <https://articulo19.org/la-guerra-esta-en-twitter-evidencia-confirma-tacticas-de-la-direccion-de-notimex-para-atacar-periodistas>

92 “SSPC acepta otorgar medidas cautelares en favor de Sanjuana Martínez Montemayor”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, boletín DGC/152/2021, 4 de junio de 2021, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-06/COM_2021_152.pdf

93 *Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos, a la seguridad jurídica y no discriminación de QV, op. cit.*



ACTEAL, CHIAPAS, 22 DICIEMBRE 2021. Cientos de personas recuerdan a sus mártires en La Casa de la Memoria y la Esperanza de la Organización Civil de las Abejas de Acteal, a 24 años de que un grupo de corte paramilitar irrumpió el rezo y asesinó a 45 hombres, mujeres, niñas y niños tzotziles. El caso sigue en impunidad y no se ha hecho justicia.

Foto: Isabel Mateos /cuartoscuro.com

Además, en diciembre de 2021, la CNDH emitió otra recomendación, con folio 142/2021,⁹⁴ por violaciones al derecho a la libertad sindical, a la legalidad y a la seguridad jurídica, atribuibles a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), así como a la Dirección General de Registro de Asociaciones, en agravio del Sindicato Independiente de Notimex (SiNotimex), creado durante la gestión de Sanjuana Martínez. La recomendación consideró violatorio el aval de las instancias laborales a la renovación de la dirigencia del Sindicato Único de Trabajadores de Notimex (Sut-Notimex), que se mantiene en huelga desde febrero de 2020 debido a las violaciones al contrato colectivo cometidas por Martínez Montemayor. Como era de esperarse, la STPS rechazó la recomendación.

La diferencia en la atención a las víctimas por parte de la CNDH es notablemente abismal. Mientras diez periodistas presentan una queja contra una funcionaria por ataques a su derecho a la libertad de expresión, la *ombudsperson* decidió tratarlo como un tema laboral y, posteriormente, cerrar el expediente. En cambio, en el caso de la queja presentada por la misma funcionaria señalada como perpetradora, ésta fue respaldada por el organismo para presionar públicamente y, finalmente, emitir una recomendación en menos de seis meses.

La CNDH, entonces, decidió —de manera arbitraria y pasando por alto los estándares de libertad de expresión— ignorar la responsabilidad de Sanjuana Martínez como funcionaria pública al ubicarla en el mismo nivel que diez periodistas que no cuentan con los mismos recursos del Estado que ella.

ARTICLE 19 también consultó a los 35 periodistas encuestados respecto a la confianza para presentar una queja o solicitar apoyo de la CNDH. El 56% afirmó no confiar en la institución, 24% indicó que sí y el restante 20% informó que le es indiferente, lo cual refle-

ja que las víctimas de violaciones a los derechos humanos no ven a la entidad como una aliada.

Sobre la actuación de la CNDH, el Centro ProDH⁹⁵ señaló algunas preocupaciones, entre las que destacan:

1. “A pesar de existir 766 quejas contra la Guardia Nacional, solamente ha emitido una recomendación en su contra”.
2. “Ha omitido abordar el acuerdo que considera a los proyectos y obras del gobierno de México de interés público y seguridad nacional, a pesar de que amenaza la transparencia y derechos de los pueblos indígenas”.
3. “Ha aprobado modificaciones regresivas a su reglamento interno, sin pasar por un consejo consultivo bien integrado”.
4. “Se persigue administrativa y penalmente a excolaboradores atentando contra la libertad de expresión”.⁹⁶

Sobre este último punto, cabe resaltar el caso de José Martínez Cruz, quien, durante su trayectoria en la CNDH, participó en la elaboración del “Borrador preliminar del informe Ayotzinapa” y contribuyó al expediente de queja CNDH/1/2014/6432/Q/VG, así como al expediente de la recomendación 15VG/2018, relacionados con el caso Ayotzinapa. Sin embargo, en agosto de 2020, Martínez decidió renunciar. Al respecto, declaró:

Salí de la CNDH en agosto de 2020 por diferencias con el secretario ejecutivo, Francisco Estrada, y la presidenta, Rosario Piedra, sobre temas fundamentales en materia de derechos humanos, como el caso Ayotzinapa y el papel del Ejército, así como la forma de llevar a cabo las actividades de defensa de derechos humanos, así como en la toma de decisiones arbitrarias y autoritarias al interior de la CNDH por ambos, alejándose de las tradiciones de lucha que impulsamos juntos, con ella pero, sobre todo, con su madre, Rosario Ibarra de Piedra, desde el Frente Nacional Contra la Represión, a mediados de los años setenta.⁹⁷

94 *Sobre el caso de las violaciones al derecho a la libertad sindical, a la legalidad y a la seguridad jurídica, atribuibles a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a La Dirección General de Registro de Asociaciones por determinar la procedencia de cambio de directiva del Sindicato Único de Trabajadores de Notimex (SutNotimex), así como a la Dirección General del Centro Federal de Conciliación y registro Laboral*, recomendación 142/2021, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 20 de diciembre de 2021, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/REC_2021_142.pdf

95 “CNDH: Dos años a la deriva – infografías”, Centro Prodh, 10 de diciembre de 2021, <https://centroprodh.org.mx/2021/12/10/cndh-dos-anos-a-la-deriva-2/>

96 *Idem.*

97 Entrevista de ARTICLE 19 con José Martínez Cruz, *op. cit.*

En respuesta, la CNDH buscó, en septiembre y noviembre de 2020, iniciar procesos penales y administrativos en contra de Martínez, presuntamente por haber aprovechado información privilegiada relacionada con el caso Ayotzinapa y haber utilizado “indebidamente la información”, así como por supuestamente haber divulgado información que no era de dominio público en distintos medios de comunicación y por haber difundido información falsa o incorrecta sobre la investigación que realizó como funcionario de la CNDH.⁹⁸

Lo anterior, además de representar una persecución política y un uso indebido de recursos públicos, no se sustentaba, ya que la CNDH en ningún momento señaló a qué información, de la supuestamente divulgada por Martínez, se le dio el carácter de privilegiada. Asimismo, no se puede llevar a cabo una persecución administrativa ni penal en contra de alguien que está haciendo uso legítimo de su derecho a la libertad de expresión, sobre todo como parte de un organismo cuya encomienda constitucional es velar por la defensa y protección de los derechos humanos.

Por esas razones, al cierre de la edición de este informe, el defensor de los derechos humanos reseñaba el estado de estos hechos:

El Ministerio Público Federal determinó el no ejercicio de la acción penal, sin embargo, la CNDH recurrió al amparo por lo que un juez de Control ordenó agotar la investigación, sin que hasta el momento se determine algo más. Asimismo, en el ámbito administrativo, sigo aguardando la resolución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por otro lado, el órgano interno de control de la CNDH determinó que no se cometieron faltas administrativas durante mi gestión de ocho meses y cerró las acusaciones del director Giuseppe Martínez durante el acta de entrega recepción.⁹⁹

También informó que, al contrario que en el caso de la funcionaria Sanjuana Martínez, “la CNDH se inconformó con la Secretaría de Gobernación cuando dio entrada a mi solicitud de incorporación al Mecanismo Nacional de Protección a Personas Defensoras y

Periodistas,¹⁰⁰ quien mantuvo la decisión y consideró que se debe garantizar mi derecho a la libertad de expresión, ante la persecución y criminalización que la CNDH lleva a cabo en mi contra”.

En suma, la CNDH sufre un evidente deterioro institucional y se ha convertido en un arma de persecución política como no se había visto antes en su historia. Ello es resultado de la cooptación institucional, que ARTICLE 19 expuso en sus dos informes anteriores.

Los delitos que inhiben la libertad de expresión, aún vigentes

A pesar de todo, uno de los pocos aciertos que la CNDH ha tenido fue la emisión de la recomendación 146/2021¹⁰¹ por violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad personal, derivadas de la detención arbitraria, retención ilegal e imputación indebida de hechos en contra de seis personas en Xalapa, a quienes se les acusó falsamente de la comisión del delito de “ultrajes a la autoridad”.

Tal como lo señalaron diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión, en marzo de 2021, el decreto 848 que reforma diversas disposiciones del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Veracruz, entre ellas, el delito de ultrajes a la autoridad, era inconstitucional y contrario a los estándares de derechos humanos, pues posibilita el uso arbitrario de esta acusación, además de que pone en mayor riesgo, inhibe y criminaliza el de-

98 ARTICLE 19, “CNDH actúa desproporcionada e ilegalmente contra defensor de derechos humanos”, ARTICLE 19, 18 de noviembre de 2021, <https://articulo19.org/cndh-actua-desproporcionada-e-ilegalmente-contra-defensor-de-ddhh/>

99 Entrevista de ARTICLE 19 con José Martínez Cruz, *op. cit.*

100 “CNDH reprochó al Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas la incorporación de José Martínez Cruz”, *Diario 19*, 2 de diciembre de 2021, <https://diario19.com/2021/12/02/cndh-reprocho-al-mecanismo-de-proteccion-a-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas-la-incorporacion-de-jose-martinez-cruz/>

101 *Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica ya a la libertad personal, por detención arbitraria, retención ilegal e imputación indebida de hechos en agravio de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, atribuibles a elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz; así como violación al derecho de acceso a la justicia, por la Fiscalía General del Estado de Veracruz*, recomendación 146/2021, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 21 de diciembre de 2021, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/REC_2021_146.pdf

Tabla 5.3 Tipos penales que atentan contra la libertad de expresión

Tipo penal	Descripción	Entidades donde está vigente
Ultrajes	Si bien los códigos penales no definen la palabra “ultraje”, algunas entidades lo tipifican como cualquier acción cometida contra un servidor público en ejercicio de sus funciones, mientras que otros no definen el supuesto y solo determinan la sanción, lo cual abre un abanico de posibilidades de encuadrar una conducta en ese supuesto.	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacateca [24]
Calumnias	Se refiere a la conducta por la cual se imputa falsamente a otro un hecho que la ley califique como delito, a sabiendas de que éste no existe o de que el imputado no es responsable.	Campeche, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Zacatecas [5]
Difamación	Se ha entendido como la acción de “comunicar dolosamente a una o más personas, la imputación que se hace a otra, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causar deshonra, descrédito, perjuicio o exponerlo al desprecio de alguien”.	Nuevo León y Yucatán [2]
Injuria	Hace referencia a la emisión de cualquier expresión proferida o toda acción para manifestar desprecio a otro u ofenderlo.	Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán [4]
Halconeo	Consiste en los actos o conductas que buscan obtener información de las instituciones de seguridad pública, de persecución y sanción de delitos, así como de las encargadas de la ejecución de penas.	Chiapas, Chihuahua, Quintana Roo, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas [22]
Leyes “antimemes”	Se refieren a normas que criminalizan la falsificación o alteración de un documento, o similar, tecnológico. La redacción del tipo penal es ambigua, puesto que permite que la publicación de contenidos modificados del original para emitir determinada expresión o mensaje se considere un acto penalmente sancionable.	Veracruz [1]

recho a la libertad de expresión y a la protesta social.¹⁰²

De acuerdo con la propia información de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, a partir de la entrada en vigor de dicho decreto y hasta enero de 2022, se habían realizado 1033 detenciones por ese delito.¹⁰³ Sin embargo, a partir de la aceptación de la recomendación de la CNDH por parte del gobernador Cuitláhuac García Jiménez, se debate en el Congreso veracruzano

la derogación de tal delito. No obstante, el día 28 de febrero de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró inválidos los artículos 331 y 371 del Código Penal de Veracruz, que tipificaban los delitos de ultrajes y halconeo.¹⁰⁴

A pesar de ello, este tipo penal se mantiene en las leyes de 24 entidades federativas más. Y así como este delito, existen otros que restringen la libertad de expresión y posibilitan violaciones a los derechos humanos tales como los referentes a calumnias, difamación, injuria y halconeo, así como las llamadas leyes “antimemes”, tal como se muestra en la tabla.

102 ARTICLE 19, “Reforma al código penal en Veracruz sobre el delito de ultrajes es inconstitucional y violenta la libertad de expresión”, ARTICLE 19, 19 de marzo de 2021, <https://articulo19.org/reforma-al-codigo-penal-en-veracruz-sobre-el-delito-de-ultrajes-es-inconstitucional-y-violenta-la-libertad-de-expresion/>

103 Gómez, Eirinet, “Suman mil 33 detenidos por ultrajes a la autoridad en Veracruz”, *La Jornada*, 30 de enero de 2022, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/28/estados/suman-mil-33-detenidos-por-ultrajes-a-la-autoridad-en-veracruz/>

104 Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, “Comunicado de prensa N° 64/2022”, “SCJN declara invalidez del tipo penal de ultrajes a la autoridad previsto en el código penal del estado de Veracruz”, 28 de febrero de 2022, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6784>

Lydia Cacho: una víctima contra el Estado (incluido el Poder Judicial)

Además de las instituciones analizadas en el presente capítulo (FGR, CNDH, CEAV, Mecanismo) para visibilizar el actuar del Estado mexicano y la agenda que aún tiene pendiente con las víctimas, otro actor fundamental para la plena y efectiva garantía de los derechos humanos es el Poder Judicial. El caso de la periodista y defensora de derechos humanos Lydia Cacho ejemplifica el viacrucis en que se convierte la búsqueda de justicia de una víctima, en México, debido a las omisiones del Estado. Muestra la manera en que una persona debe enfrentarse a diversas instituciones, presionar para obtener justicia y cuando ésta comienza a llegar, una autoridad judicial desmantela lo obtenido, como parte de un entramado político-institucional que por acción u omisión viola los derechos humanos de quien durante 16 años ha reclamado respuesta legal a los actos de tortura que sufrió el 16 y 17 de diciembre de 2005.

Aquel día, fue detenida en las oficinas del Centro Integral de Atención a la Mujer (CIAM) por un grupo de 10 personas (entre ellas, cinco empleados del empresario Kamel Nacif) y fue trasladada a Puebla acompañada de agentes de la Policía Judicial de Quintana Roo. El trayecto a Puebla duró aproximadamente 20 horas. A Cacho no se le permitió ingerir alimentos ni se le suministró el medicamento para tratar una bronquitis diagnosticada ni se le dejó dormir; se le autorizó ir al baño una sola ocasión y realizar una breve llamada a su pareja. Fue víctima de tortura psicológica y física, tocamientos e insinuaciones sexuales, amenazas de muerte y violencia verbal y física, tanto en el trayecto con durante su detención en la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla (PGJEP).

Después de estos hechos, la periodista vivió casi 10 años sin observar avance alguno de las autoridades de investigación de la entonces PGR, hasta que, en 2014, con representación y acompañamiento de ARTICLE 19, acudió ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a presentar su caso y denunciar el prolongado tiempo sin tener acceso a la justicia.

Posteriormente, el 31 de julio de 2018, este comité determinó que los hechos contra la periodista fueron

violatorios de sus derechos humanos a la no discriminación en razón de género, a no ser sometida a tortura, a la libertad personal, a la integridad personal y a la libertad de expresión, entre otros. En este sentido, el organismo internacional enfatizó que los actos sufridos por Lydia Cacho tuvieron un objetivo discriminatorio en razón de sexo, debido a los comentarios sexuales, el trato sexualizado y la violencia de género. Estableció que además de la violación específica de esos derechos, el Estado no cumplió con sus obligaciones de proveer un recurso efectivo para investigar y sancionar a los culpables en un plazo razonable y tampoco garantizó el igual goce de los derechos de la periodista.

Lo anterior en el marco de una detención que el comité calificó de arbitraria debido a que derivó de un proceso entablado contra Cacho con motivo de la publicación del libro *Los demonios del Edén*, en el que señalaba a altos empresarios y autoridades involucrados en redes de explotación sexual infantil.

A partir de la presentación del caso ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue que se comenzó a observar un pequeño destello de justicia. El 11 de diciembre de 2014, semanas después de haber acudido ante la instancia internacional, se aprehendió al policía judicial José Montaña Quiroz, en el estado de Puebla, por el delito de tortura.

Sin embargo, tuvieron que pasar cuatro años más para observar avances más sustantivos. En diciembre de 2018 fue aprehendido Alejandro Rocha Laureano, funcionario judicial de Puebla. El 9 de enero de 2019, el Estado mexicano ofreció una disculpa pública a la periodista y el 11 de abril de ese mismo año fueron girados órdenes de aprehensión en contra de Mario Marín Torres, Kamel Nacif, Juan Sánchez Moreno y Hugo Adolfo Karam, debido a su probable responsabilidad en el delito de tortura contra Lydia Cacho. Posteriormente, el 30 de abril y el 16 de octubre del mismo año, Juan Sánchez Moreno, excomandante de la PGJEP, y Miguel Mora Olvera, exagente judicial de Quintana Roo, fueron aprehendidos por el mismo delito. El último en ser detenido, el 3 de febrero de 2020, como uno de los autores intelectuales de la tortura, fue el exgobernador de Puebla, Mario Marín.

Por tanto, hasta la fecha, cinco personas han sido aprehendidas, de las cuales una ya cumplió la pena de prisión; dos han sido sentenciadas por el delito de

tortura y dos se encuentran bajo proceso. Además, tres más están prófugas de la justicia.

A pesar de estos avances, tan significativos y ejemplares, en un país donde casi todos los delitos quedan en la impunidad, se echó a andar una maquinaria de corrupción judicial que comenzó a derrumbar la justicia buscada por Lydia Cacho durante 16 años, absolutamente en contra de diversas declaraciones que ha realizado el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), Arturo Zaldívar, respecto a la obligación del Poder Judicial y de todas las y los jueces de adoptar una perspectiva de género y obrar en favor de los derechos de las mujeres.¹⁰⁵

El 15 de julio de 2020, el Tercer Tribunal Colegiado de Quintana Roo otorgó un amparo a José Kamel Nacif Borge (amparo en revisión 143/2021), liberándolo de toda responsabilidad por el delito de tortura en contra de la periodista y defensora de los derechos humanos. Con esta determinación se abrió camino a la absolución del resto de los acusados. Ese órgano judicial argumentó que los hechos contra Lydia Cacho no tuvieron relación con la publicación de su libro. Esta sentencia fue emitida por mayoría, con el voto a favor de Selina Haidé Avante Juárez, magistrada ponente, y Graciela Bonilla González, secretaria de tribunal en funciones de magistrada.

Con un análisis profundamente sesgado al momento de valorar las conversaciones telefónicas entre el exgobernador Mario Marín —referenciado en ellas como “gober precioso”— y Kamel Nacif, reveladas en febrero de 2006, el Tercer Tribunal Colegiado consideró que cuando Marín dice que acababa de dar “un pinche coscorrón a esta vieja cabrona [*sic*]”, se trata de una afirmación “vaga y genérica” que en México es utilizada para identificar a una mujer. “Pero ante la falta de precisión de algún nombre, no puede concluirse que entre todas las mujeres del mundo, los que intervinieron en la llamada se referían en específico a la sujeto pasivo [Lydia Cacho]”.

En su razonamientos, las magistradas consideraron que “no hay prueba fehaciente” sobre la existencia de

una orden para torturar a la periodista por publicar el libro, y que todo lo sucedido y vivido por ella se reduce a la responsabilidad de los policías que la detuvieron. Incluso, consideraron poco relevante que automóviles propiedad de Kamel Nacif acompañaran de forma ilegal a los policías judiciales durante el traslado de Cacho en el trayecto de Puebla-Cancún-Puebla.

Lo sucedido está lejos de ser simplemente una mala decisión. En octubre de 2020, la defensa de Lydia Cacho obtuvo información de una fuente judicial, que pidió el anonimato, sobre la operación corruptora de Marín y Nacif para evitar una nueva orden de aprehensión, que finalmente fue librada en diciembre de ese año. La fuente señala a exconsejeros de la judicatura federal que influyeron directamente en las y los magistrados de Quintana Roo.

Desde 2005, el Poder Judicial federal y el de Puebla han tenido un papel cuestionable en este caso. Éste, como operador de la denuncia iniciada por Nacif por los supuestos delitos de difamación y calumnia en contra de la periodista y como instrumento del poder para castigarla por sus revelaciones sobre las redes de trata en México. Aquél, por asegurar la impunidad ante los hechos de tortura, en contubernio con las redes político-criminales que protegen a los implicados. Muestra de ello es la infame resolución de la SCJN, en 2007, que no considera probadas graves violaciones de los derechos humanos. A todo ello se suma la complicidad de diversos funcionarios que, dentro de la entonces PGR y otras instancias públicas, obstaculizaron el avance de las investigaciones durante 10 años.

La historia de Lydia Cacho da cuenta de la terrible realidad que enfrentan las pocas víctimas cuyos casos llegan a los tribunales después de años de lucha para que las fiscalías realicen imputaciones formales. En la judicatura, a nivel local y federal, persisten condiciones institucionales de falta de independencia e imparcialidad, corrupción, cooptación política y criterios restrictivos al momento de interpretar y aplicar las normas a la luz del paradigma constitucional de los derechos humanos.

105 “Jueces federales y locales están obligados a respetar el derecho de todas las mujeres: Arturo Zaldívar”, *Forbes*, 8 de septiembre de 2021, <https://www.forbes.com.mx/jueces-federales-y-locales-estan-obligados-a-respetar-el-derecho-de-todas-las-mujeres-arturo-zaldivar/>

CIUDAD DE MÉXICO, 2 OCTUBRE 2021. Jóvenes sostienen pancartas con consignas contra el gobierno en turno durante la marcha por el aniversario número 7 de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. La exigencia de justicia y esclarecimiento en este caso continúa.

Foto: Ilse Huesca/ARTICLE19



Designaciones públicas

Las designaciones públicas se han consolidado como una primera vía para incidir en el papel que desempeñan las instituciones, a partir del nombramiento de personas cercanas a grupos de interés, a partidos políticos o a las altas esferas de responsabilidad pública. Mauricio Merino¹⁰⁶ señala que la captura de lo público además de “la manipulación de las reglas del juego y de las instituciones para provecho de unos cuantos, es también la designación de los cercanos en los cargos principales”. Esto último, además, mediante procesos que se caracterizan por la premura, la poca transparencia y la discrecionalidad de la decisión final.

De septiembre de 2018 al 8 de diciembre de 2021, se llevaron a cabo 58¹⁰⁷ designaciones públicas en órganos clave para el control y contrapeso de la gestión pública o para la protección de los derechos de las personas, entre los que se incluyen la FGR, la CNDH y la CEAV. La siguiente tabla da cuenta de estos procesos:

Además de este recuento, cabe mencionar que para todo 2021 se tenían calendarizadas —de acuerdo con el marco legal y las fechas de término de los periodos de las distintas responsabilidades públicas— 25 designaciones, pero sólo se realizaron nueve, es decir el 36% de los procesos a concretarse durante este año.

Estas designaciones se han caracterizado por realizarse de manera sumamente precipitada, con poco tiempo para un escrutinio público amplio sobre los perfiles de las personas propuestas o aspirantes y sin que se apliquen estándares adecuados de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Un caso extremo en este sentido es el reciente proceso de designación de Loretta Ortiz Alph como ministra de la SCJN, pues tan sólo le tomó cinco días

hábiles¹⁰⁸ al Senado de la República tomar una decisión de la mayor relevancia, sin mencionar que siguió la línea de privilegiar la cercanía con el proyecto político oficial sobre otro conjunto de características, como la independencia. Cabe recordar que en la primera ocasión en que fue incluida en una terna para ministra, Ortiz renunció horas antes de su comparecencia ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores a su militancia partidista.

De esta manera, la mayoría de estos procesos se convierten en ejercicios de simulación para ocultar decisiones tomadas previamente, por lo que se limitan a verificar la elegibilidad de los candidatos y no su idoneidad. Estos patrones ponen en evidencia que no se han transformado estas prácticas, pese a la insistente narrativa de que la 4T “es diferente”, sino por el contrario, han sido un mecanismo para designar a perfiles cercanos al gobierno federal, en el ánimo de que generen la menor incomodidad posible y/o sirvan a la agenda de la 4T.

106 Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (219), septiembre/diciembre de 2013, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000300006

107 De un universo de 125 altas responsabilidades públicas que abarca 19 instituciones priorizadas por el Observatorio de Designaciones Públicas.

108 Se turnó el asunto a la Comisión de Justicia el 16 de noviembre. La Mesa Directiva de esa comisión emitió el acuerdo por el que estableció la metodología para las comparecencias de las personas que integraban la terna el 17 de noviembre. Se realizaron las tres comparecencias y la Comisión de Justicia aprobó el dictamen sobre la elegibilidad de quienes formaban parte de la terna el 18 de noviembre. La discusión de dicho dictamen por el pleno se llevó a cabo el 19 de noviembre.

Tabla 5.4 Designaciones públicas en órganos/instituciones clave para controles y contrapesos democráticos y la protección de los derechos humanos

Institución	Responsabilidad pública	Año (s) de la designación
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)		Cuatro personas ministras
Banco de México (Banxico)		Cuatro integrantes de la Junta de Gobierno
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)		Una persona comisionada
Fiscalía General de la República (FGR)		Un fiscal general
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)		Una presidenta
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)		Tres integrantes de la Junta de Gobierno
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)		Tres personas comisionadas
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)		Dos personas comisionadas
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)		Un presidente
Comisión Reguladora de Energía (CRE)		Cinco personas comisionadas
Consejo de la Judicatura Federal		Cinco personas consejeras
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)		Un titular
Comité de Participación Ciudadana		Seis integrantes
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)		Tres personas investigadoras académicas
Instituto Nacional Electoral (INE)		Cuatro personas consejeras electorales
Tribunal Superior Agrario (TSA)		Dos personas magistradas
Comisión de Selección (CS) del Sistema Nacional Anticorrupción		Nueve integrantes
Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)		Dos personas magistradas

Fuente: elaboración ARTICLE 19 con base en información del Observatorio de Designaciones Públicas.

En lo que resta del sexenio, restan por realizarse 38 designaciones públicas¹⁰⁹ (más las que queden pendientes de 2021),¹¹⁰ con las cuales, de seguir esta tendencia, se afianzarían el control sobre las instituciones respectivas.

En este sentido, se vuelve fundamental cambiar, de manera estructural, las reglas que rigen las designaciones públicas, pues es el propio marco legal el que da un amplio margen para que las instituciones sigan usándose de manera facciosa y se incida en su rumbo desde el gobierno mediante el recurso de colocar a personas que sirvan para esos fines, en lugar de procurar y proteger los derechos de las personas. Es decir, la legislación plantea solamente requisitos de elegibilidad y no establece criterios de idoneidad básicos para garantizar rasgos de autonomía, independencia e integridad pública en los perfiles de quienes aspiran a una alta responsabilidad. Tampoco se estipulan, en la mayoría de los casos, lineamientos que obliguen a las autoridades responsables a realizar estos ejercicios de manera transparente, con mecanismos efectivos de participación ciudadana, ni mucho menos a justificar ni rendir cuentas sobre las razones que las llevan a designar a una persona sobre otra.

109 Son las correspondientes al Banxico (ratificación o dos integrantes nuevos de su Junta de Gobierno), INE (cuatro personas consejeras), CNDH (ratificación o nueva presidencia), Inegi (ratificación o un nuevo integrante de su Junta de Gobierno), IFT (una persona comisionada), Coneval (seis personas investigadoras), Inai (tres personas comisionadas), CNH (tres personas comisionadas), CRE (cuatro personas comisionadas), CJF (cuatro integrantes), SCJN (dos personas ministras), TFJA (cinco magistraturas), TEPJF (una persona magistrada) y TSA (una persona magistrada).

110 De 2021, aún están pendientes 18 designaciones, las cuales corresponden al Inegi (presidencia), IFT (dos personas comisionadas), Cofece (tres personas comisionadas), CNH (tres personas comisionadas), CRE (una persona comisionada), CJF (dos personas consejeras), TFJA (tres personas magistradas), TSA (una persona magistrada), CEAV (titular) y Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción (un integrante).

Institucionalidad endeble

A lo largo de este capítulo se observaron las tendencias que han marcado el actual sexenio en cuanto a la respuesta que reciben los periodistas víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos de las principales instituciones encargadas de prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar el daño. A partir de este análisis, podemos afirmar que no existe una política integral y coordinada para la atención a víctimas en el país. Por el contrario, las respuestas segmentadas que ha dado el Estado mexicano se han ido debilitando.

Por un lado, se asignan recursos económicos y humanos insuficientes, se eliminan fideicomisos y los encargados de operar las respuestas no lo hacen desde una perspectiva de derechos humanos, tal como se vio en el caso de la CEAV y del Mecanismo. Por otro lado, persiste una casi total impunidad, así como un uso político o faccioso de instituciones tales como la FGR y la CNDH, cuya autonomía frente al Ejecutivo federal se ven profundamente cuestionadas y, al mismo tiempo, se confirma que las designaciones de sus titulares no fueron las idóneas.

La deuda con las víctimas persiste. Las esperanzas puestas en la alternancia en el gobierno federal, a tres años de camino, no se han traducido en cambios tangibles y estructurales en este tema. Por el contrario, tenemos un gobierno que se victimiza constantemente, mientras miles de víctimas reales siguen esperando instituciones sólidas que protejan sus derechos humanos.



MONTERREY, NUEVO LEÓN, 24 FEBRERO 2021. Alrededor de 500 soldados, entraron a la zona metropolitana de Monterrey en un Convoy desde la Séptima Zona Militar, por las principales avenidas de la ciudad como parte del operativo "Monterrey Seguro".

Foto: Gabriela Pérez Montiel/cuartoscuro.com



NI PERDÓN, NI OLVIDO: LA LUCHA POR LA VERDAD RESPECTO A VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS

Simón Pedro Pérez López, integrante de la organización Sociedad Civil Las Abejas, de Acteal, Chiapas, hablaba en 2020 de la importancia de que las acciones simbólicas del gobierno tengan que acompañarse de cambios estructurales profundos para que pudiera realmente pensarse en la no repetición de los crímenes y la reparación de las víctimas. Meses después de la entrevista brindada a ARTICLE 19, fue asesinado a plena luz del día, en Simojovel, Chiapas.¹

1 Además de la muerte de Simón Pedro, este año otro de los entrevistados para nuestro informe del año anterior, Norberto Morales, de la comunidad de El Quemado, Guerrero, fue encontrado muerto en su casa. Dedicamos este capítulo a Norberto y Simón Pedro, quienes lucharon durante décadas por la memoria y la verdad, construyendo desde sus comunidades y desde lo colectivo un mundo donde quepan muchos mundos. Véase “México: Asesinato de Simón Pedro Pérez López, miembro de Las Abejas”, Federación Internacional por los Derechos Humanos, 7 de julio de 2021, <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/mexico-asesinato-de-simon-pedro-perez-lopez-miembro-de-las-abejas>

En su informe *Distorsión. El discurso contra la realidad*,² ARTICLE 19 señaló tres tendencias del gobierno federal en temas de memoria, verdad y justicia con respecto a las violaciones graves a los derechos humanos. Un año después, se han dado algunos avances, pero en términos generales, las políticas continúan planteándose de manera disociada, y no integral. Están, como veremos a lo largo de este capítulo, más dirigidas a la reparación material y simbólica que a proporcionar justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición. En términos de la disputa por la memoria, en la primera tendencia tenemos que el gobierno federal sigue usando fechas y espacios que se asocian con la represión por parte del Estado para avanzar en una narrativa de compromiso con los derechos humanos y marcar una diferencia con un régimen que reprimía, asesinaba y desaparecía a sus oponentes. Dos acontecimientos importantes, durante 2021, marcan esta tendencia con respecto a las violaciones de los derechos humanos de las últimas

2 ARTICLE 19, *Distorsión. El discurso contra la realidad*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2021, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/03/Book-1_ARTICLE-19_2021_Vo3.pdf

décadas: la creación, por acuerdo presidencial, de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 y el establecimiento del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) por el Sistema Nacional de Búsqueda.³

Como segunda tendencia, constatamos que las violaciones a los derechos humanos se siguen cometiendo todos los días e, incluso, algunas de ellas aumentaron durante la actual administración. Sin embargo, sigue vigente, como mostramos el año pasado, la negación de estos hechos en el discurso presidencial, aun cuando el Estado es responsable de ellos por acción y omisión.

Al mismo tiempo, respecto a la tercera tendencia, observamos el incremento de la militarización de la vida pública, no únicamente en funciones de seguridad,⁴ sino en otras que constitucionalmente deberían realizar instituciones civiles, como infraestructura, migración, aduanas y puertos, entre otras, por lo que podemos identificar una fuerte inclinación al militarismo,⁵ lo que, en conjunto, tiene repercusiones directas en la continuidad de las violaciones a los derechos humanos y la falta de acceso a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

En la cuarta tendencia encontramos que, a pesar de la lucha incansable de las familias y del acompañamiento que organizaciones sociales han dado a las demandas de verdad y justicia, no se ha llegado a los resultados esperados, aun en casos emblemáticos, como la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, a tres años de instaurado el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y de

creada una Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (Covaj). Este caso, además, permite ilustrar la opacidad del Ejército, al tiempo que le son ampliadas sus facultades. Otro que ha tenido relevancia pública ha sido el llamado caso Narvarte, concerniente a cuatro feminicidios y un homicidio perpetrados en la alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, a mediados de 2015. A más de seis años, a pesar de múltiples reuniones con las familias de las víctimas y diversas diligencias, sigue sin conocerse el móvil del crimen, quiénes fueron los autores intelectuales y qué redes criminales se encuentran detrás de éste, si fuera el caso. Además, nuevos hallazgos muestran que la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX) no actuó con la debida diligencia e, incluso, puede haber ocultado información para encubrir elementos que ayudarían a llegar a la verdad y acceder a la justicia que las familias de Alejandra Negrete, Nadia Vera, Yesenia Quiroz, Rubén Espinosa y Mile Martín no han dejado de exigir. A continuación se analizan las cuatro tendencias, así como la manera en la que se relacionan y refuerzan entre sí.

3 Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se Aprueba la Creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, Diario Oficial de la Federación, 19 de marzo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020. Cabe mencionar que el establecimiento formal del MEIF fue en 2021, aun si su creación fue previa.

4 *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, Ciudad de México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., 2021, <https://centroprodh.org.mx/poder-militar/>

5 Arana, Daira, y Lani Anaya, "De la militarización al militarismo", *Nexos*, 16 de noviembre de 2020, https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/#_ftn1



CIUDAD DE MÉXICO, 27 AGOSTO 2021. Patricia Espinosa al lado del rostro de su hermano Ruben Espinosa, fotoperiodista asesinado junto a Nadia Vera, Mile Virginia Martín, Yesenia Quiroz y Olivia Alejandra Negrete en la Colonia Narvarte.

Foto: Ilse Huesca /ARTICLE 19

Primera tendencia: continuación de la impunidad; heridas abiertas ante la falta de acceso a la memoria, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Construir la memoria hacia otras justicias.

SEBASTIÁN PÉREZ VÁZQUEZ⁶

El 22 de diciembre de 1997 fueron asesinadas 45 personas tsotsiles por un grupo armado paramilitar mientras oraban por la paz en Acteal, Chenalhó, Chiapas. Las víctimas fatales fueron cuatro menores, 18 mujeres (cuatro de ellas embarazadas) y siete hombres. Además, alrededor de 26 personas resultaron lesionadas y más de 300, desplazadas de manera forzada.⁷ “Ya han pasado 24 años de la masacre de Acteal, pero nosotros seguimos al pie de nuestra lucha, ¿por qué? Porque sabemos que aquí en México no se está aplicando la justicia. Al contrario, se están favoreciendo a los crímenes de lesa humanidad”.⁸

Después de 24 años, poco ha cambiado. El caso permanece en la impunidad, la región vive un conflicto armado, hay disputas territoriales, los paramilitares que perpetraron la masacre continúan viviendo en las comunidades, hay una amplia presencia de armas que constantemente son disparadas contra la población y, además, se ha incrementado la militarización. En ese contexto, el 5 de julio de 2021, fue asesinado Simón Pedro, defensor de los derechos de los pueblos indígenas y expresidente de la Mesa Directiva de la organización Sociedad Civil Las Abejas. “Sobre el respecto de Simón Pedro, bueno, nosotros estamos aquí para seguir exigiendo la verdad de los hechos. Aun-

que las autoridades quieren tergiversar, no quieren aceptar”.⁹ Que en el caso de la masacre de Acteal, así como en el del asesinato del compañero Simón Pedro, siga sin haber justicia, da pie a que estos sucesos sigan ocurriendo en otros lugares y contextos, porque los perpetradores no ven que sus actos les acreen consecuencias de ningún tipo. Durante 2021, se registraron por lo menos 529 masacres¹⁰ en México, con Guanajuato como el estado donde se dio mayor cantidad de este tipo de sucesos, con 96, mientras que Zacatecas ocupa el segundo lugar, con 69, y Michoacán el tercero, con 52.¹¹

Para garantizar un verdadero y pleno acceso a la justicia integral para todas las víctimas de las masacres no basta únicamente con reconocer las responsabilidades por los crímenes cometidos en el pasado, sino también por los que continúan sucediendo en el presente, en los que el Estado tiene distintos niveles de obligación: de respetar, es decir, no interferir o actuar en contra de los derechos; de proteger, con una orientación positivo-preventiva, incorporando disposiciones que protejan los derechos de toda acción de terceros que los perjudique; y, por último, de garantizar, en el sentido positivo-facilitador, mediante el fomento de condiciones para que toda la población acceda a y disfrute de los derechos,¹² a fin de asegurar la reparación y la no repetición de hechos violatorios. Las víctimas también requieren acceder a la verdad, la justicia, la memoria, las medidas de reparación y las garantías de no repetición.

Hace un año, el compañero Simón Pedro nos advertía ya de la importancia de las disculpas públicas y de la

6 Entrevista de ARTICLE 19 a Sebastián Pérez Vázquez, miembro de la organización Sociedad Civil Las Abejas de Acteal, miércoles 24 de noviembre de 2021.

7 Mandujano, Isaín, “A 23 años de la masacre de Acteal, la herida sigue abierta y exigen justicia”, *Chiapas Paralelo*, 22 de diciembre de 2020, <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2020/12/a-23-anos-de-la-masacre-de-acteal-la-herida-sigue-abierta-y-exigen-justicia/>

8 Entrevista a Sebastián Pérez Vázquez, *op. cit.*

9 *Idem.*

10 En el ámbito académico, tiende a considerarse que el asesinato de al menos tres personas en un mismo hecho es una masacre. Véase Bowers, Thomas G., *et al.*, “The Nature of Mass Murder and Autogenic Massacre”, *Journal of Police and Criminal Psychology*, 0 (25) 2010, pp. 59–66, <https://link.springer.com/article/10.1007%2F11896-009-9059-6>

11 “Galería del horror. Atrocidades y eventos de alto impacto registrados en medios”, Causa en Común, enero-diciembre de 2021, http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2022/02/2022.01.17_Informe_atrocidades-2021-V2-1.pdf

12 Mejía Rivera, Joaquín A., *Diez cuestiones actuales sobre derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5383-diez-cuestiones-actuales-sobre-derechos-humanos-coleccion-ieceq>

aceptación de la responsabilidad del Estado mexicano en la comisión de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, hacía hincapié en que este tipo de acciones de justicia simbólica resultan insuficientes cuando no van de la mano de medidas estructurales. En ese sentido, el compañero Sebastián Pérez Vázquez, integrante de la organización Sociedad Civil Las Abejas, insiste en que ya no van a esperar a que se les garantice justicia en México, no van a conceder ni otorgar las disculpas, ya que han exigido y esperado por más de 24 años sin que el gobierno les haya hecho caso nunca. Por eso, están a la espera del informe de fondo de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) sobre la masacre de Acteal. Al respecto, también menciona que “la justicia del Estado mexicano es una simulación, está al revés la justicia, no hay garantías de no repetición, también fue una simulación la comisión de no retorno porque ahorita los paramilitares que participaron en la masacre de Acteal, todos, aquí están tranquilos y las armas, todas, están aquí”.¹³

Asegurar el acceso a la justicia y a las garantías de no repetición para las víctimas de la masacre —según lo que señalan Las Abejas— tendría que incluir la salida de los paramilitares y militares de las comunidades, el desarme de los distintos grupos que amenazan a la población, así como detener la militarización de sus territorios:

Estamos en medio de una cueva de leones, rodeados de paramilitares y no sólo eso, también está la presencia de las guardias blancas, sobre la presencia de los militares que están aquí, en todos los municipios, casi en todas las calles está la Guardia Nacional y los militares vestidos de verde. Hace poco todavía que asesinaron al compañero Simón Pedro, que no se ha aplicado la justicia. No era cierto eso de que con la Guardia Nacional está protegida la población, que al contrario, se sigue incrementando la violencia aquí en el estado de Chiapas, tanto, también, en cada municipio. Su presencia no significa mayor protección ni seguridad, sino lo contrario”.¹⁴

Ante la insuficiencia de respuestas, la falta de acceso a la justicia, a la verdad y a las garantías de no repetición, Las Abejas insisten en la necesidad de seguir construyendo “una otra justicia”:

No se puede olvidar, es dejar grabado en la memoria [...] Eso es lo que se debe poner en la otra justicia. [...] Debe de quedar en la historia, debe de quedar grabado para nuestros hijos y en los hijos de nuestros hijos, para que vean lo que pasó en los anteriores gobiernos. Por eso, nosotros aquí estamos al pie, para defender, para dejar nuestra memoria, para que quede grabado como un monumento, una historia para nuestros pueblos. [...] Tiene que ver con la no repetición a partir de la construcción de la memoria. No vamos a permitir que le vuelva a pasar lo mismo a más personas. Es una invitación para todas y todos, para buscar construir nuestras propias unas otras justicia”.¹⁵

La construcción de “unas otras justicias”, como plantean Las Abejas, tiene como base el derecho a conocer la verdad, ya que permite a la sociedad contar con mejores herramientas para prevenir la repetición de sucesos similares, facilita la reconciliación de comunidades divididas y contribuye a disminuir la impunidad al conocerse la identidad de las personas responsables de violaciones a los derechos humanos, fomentando la rendición de cuentas. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que toda persona, incluidas las y los familiares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad.¹⁶ El derecho de acceso a la justicia implica garantizar, en un lapso razonable, que se realice todo lo necesario para que las víctimas y sus familias conozcan la verdad de lo acontecido¹⁷ e investigar, juzgar¹⁸ y sancionar, de ser necesario, a los responsables.¹⁹

Si bien el gobierno federal ha reiterado su voluntad de reconocer su responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas en algunos casos emblemáticos, como la matanza de Acteal, es necesario señalar que esto resulta insuficiente cuando per-

13 Entrevista a Sebastián Pérez Vázquez, *op. cit.*

14 *Idem.*

15 *Idem.*

16 *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 25 de noviembre de 2000, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf

17 *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 2004, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_117_esp.pdf

18 *Caso Garzón Guzmán y otros vs. Ecuador*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1 de septiembre de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_434_esp.pdf

19 *Idem.*

siste la falta de cumplimiento de todas sus obligaciones para asegurar a las víctimas de este caso en particular el acceso a la justicia, la verdad, la memoria y las garantías de no repetición, lo que permite que las masacres continúen ocurriendo. Sobre este aspecto, en la sentencia del caso *Familia Julien Grisonas vs. Argentina*, la Corte IDH señala que la observancia de las obligaciones de los Estados de investigar y sancionar las violaciones graves a los derechos humanos, como las cometidas en la matanza de Acteal y las masacres, en general, implica primeramente un compromiso internacional pero, además, fomenta la identificación de los componentes fundamentales que permiten cimentar una política integral en relación con el acceso a la justicia, el derecho a la verdad, las garantías de no repetición y las medidas efectivas de reparación.²⁰ Aunado a lo anterior, en el presente caso podrían adecuarse, además, medidas de reconstitución, como las contempladas en el caso de la masacre de Plan de Sánchez, Guatemala, dirigidas a la reparación de las víctimas sobrevivientes así como de sus familias, a la conservación de la memoria de las víctimas, tanto en su ámbito individual como colectivo —en este caso, las de la comunidad tsotsil asesinadas en la masacre—, al reconocimiento público de la responsabilidad estatal en perjuicio de las víctimas, a la erradicación de la impunidad, a la difusión y preservación de la lengua tsotsil, así como a un plan integral que favorezca a las personas de las comunidades afectadas, que contemple educación, salud, cultura y vivienda, entre otros rubros relevantes.²¹

Gobernando con símbolos: el uso de las fechas y disculpas públicas. La falta de justicia

En términos del simbolismo por el cual se rige el gobierno federal, si en 2019 y 2020 vimos una clara tendencia a las disculpas públicas por violaciones graves a los derechos humanos, en 2021, estos actos protocolarios estuvieron también llenos de señales, a veces relacionados con la violencia hacia los pueblos originarios, que muchas veces tienen que ver con la explotación de recursos naturales y el saqueo de sus territorios.

Así, a principios de mayo, el presidente ofreció una disculpa pública a los pueblos mayas por los agravios de los que han sido objeto y, en específico, los llevados a cabo durante la Guerra de Castas, de 1847 a 1901.²² Después, el 17 de mayo de 2021, pidió disculpas públicas por la masacre de personas chinas perpetrada en Coahuila, en 1911.²³ En septiembre del mismo año, López Obrador pidió perdón al pueblo yaqui por los agravios cometidos, sobre todo, durante el periodo porfirista.²⁴

Estas disculpas públicas, llenas de retórica y como parte de una estrategia de comunicación política fincada en la supuesta transformación, pretenden retratar las violencias del pasado como momentos desconectados de las actuales. Mientras se pide una disculpa pública a los pueblos originarios por la Guerra de Castas, el gobierno federal impulsa la cons-

20 *Caso Familia Julien Grisonas vs. Argentina*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de septiembre de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_437_esp.pdf

21 *Caso Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de noviembre de 2004, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_esp.pdf

22 Osorio, Camila, “López Obrador pide perdón a los mayas por los abusos contra ellos a lo largo de la historia”, *El País México*, 4 de mayo de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-05-03/lopez-obrador-pide-perdon-a-los-mayas-por-los-abusos-contra-ellos-a-lo-largo-de-la-historia.html>

23 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Petición de perdón por agravios a la comunidad china en México”, Gobierno de México, 17 de mayo de 2021, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-peticion-de-perdon-por-agravios-a-la-comunidad-china-en-mexico?idiom=es>; Osorio, Camila, “La disculpa diplomática de López Obrador por la masacre de chinos en 1911”, *El País México*, 17 de mayo de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-05-17/la-disculpa-diplomatica-de-lopez-obrador-a-china.html>

24 “Presidente AMLO se disculpa con pueblos yaquis”, Capital 21, 28 de septiembre de 2021, <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=27103>

trucción del Tren Maya, que despoja de tierras y bienes naturales a esas mismas comunidades. Además, la militarización de comunidades indígenas en resistencia en lugares como Chiapas, se continúa profundizando.²⁵ Se habla de la xenofobia hacia las personas chinas en 1911, pero se siguen violando sistemáticamente los derechos de las personas migrantes que atraviesan el país en busca de otras oportunidades y asesinando al pueblo yaqui, que se enfrenta a la represión estatal y al crimen organizado.

Además de las disculpas públicas, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha recurrido a las fechas conmemorativas para dotar de significado a sus acciones, utilizando efemérides que representan momentos importantes en las luchas sociales, disputando las memorias y su sentido. Ejemplo de esto es que los eventos públicos o privados (que después se hacen públicos) realizados con los colectivos de familiares de personas desaparecidas y sobrevivientes de la represión por parte del Estado han tenido lugar en fechas con una significación particular. El 10 de junio, aniversario del Halconazo de 1971, el presidente pidió disculpas en su conferencia mañanera, como había hecho el año anterior con los familiares de las víctimas de la Guerra Sucia. Así, abrió su conferencia diciendo:

Bueno, el día de hoy es un día para recordar; 10 de junio no se olvida. Son cincuenta años de la represión del 10 de junio de 1971. Y nosotros queremos enviarles un abrazo a todos los familiares de las víctimas de la represión este día 10 de junio, a cincuenta años del Halconazo y de la represión. Ofrecer, en mi carácter de representante del Estado mexicano, una sincera disculpa, un sincero

perdón y el compromiso, sobre todo, de la no repetición, de que nunca más se reprima a quienes protestan.²⁶

Si bien puede resultar positiva una mención de esta naturaleza por parte del jefe del Estado mexicano, los actos de reconocimiento público de responsabilidad deben realizarse de común acuerdo con las víctimas y sus familias. Aunado a lo anterior, el 30 de agosto, Día de las Víctimas de Desaparición Forzada”, López Obrador se reunió con la asamblea de colectivos de familiares de personas desaparecidas y sobrevivientes de los años setenta y ochenta, y anunció la creación de una comisión presidencial para la verdad y justicia de los crímenes de esos años.²⁷

En 2020, el gobierno federal había realizado un evento el 2 de octubre, donde se firmó una política de memoria y verdad y el subsecretario Alejandro Encinas dijo que se quitarían de las calles y lugares públicos los nombres de los perpetradores de crímenes. A más de un año de ese momento, no se han realizado dichas acciones. Los anuncios con bombo y platillo de medidas simbólicas deben estar acompañados de disposiciones complementarias, que den un carácter integral a la reparación. En este caso, por ejemplo, ¿cómo pensar en que se quitarán los nombres de represores y perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos sin antes tener un listado reconocido de quiénes son esas personas? Esto implicaría no sólo un reconocimiento por parte del Estado de las violaciones graves a los derechos humanos, sino también de quiénes son las víctimas y quiénes los victimarios, sin embargo, de inicio no existe una lista oficial de perpetradores. Peor aún, a más de un año de firmado el convenio, al 19 de noviembre de 2021, no se había retirado de los espacios públicos el nombre de

25 Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, “Chiapas al borde de la guerra civil”, Enlace Zapatista, 19 de septiembre de 2021, <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2021/09/19/chiapas-al-borde-de-la-guerra-civil/>; “Caravana de Solidaridad documenta violencia contra comunidad autónoma zapatista”, Desinformémonos, 13 de enero de 2022, <https://desinformemonos.org/caravana-de-solidaridad-documenta-violencia-contra-comunidad-autonoma-zapatista/>; Villanueva, Víctor, “Militarismo, militarización y acumulación militarizada en México”, *La Jornada de Oriente*, 6 de diciembre de 2021, <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/militarismo-militarizacion-acumulacion-militarizada-mexico/>

26 “10.06.21 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, Presidente de México, 10 de octubre de 2021, <https://presidente.gob.mx/10-06-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

27 “Presidente anuncia comisión para hacer justicia y reparar daños a víctimas de desaparición forzada”, Presidente de México, 30 de agosto de 2021, <https://presidente.gob.mx/presidente-anuncia-comision-para-hacer-justicia-y-reparar-danos-a-victimas-de-desaparicion-forzada/>

perpetradores o presuntos perpetradores de la represión llevada a cabo de 1960 a 1980.²⁸

Lo que sucede con los nombres de las personas responsables de la represión pasa también con los lugares en que ha tenido lugar. Aunque familiares y sobrevivientes han denunciado ciertos sitios que fueron usados en diferentes estados como cárceles clandestinas, espacios de reclusión ilegal y tortura, no ha habido desde el Estado un reconocimiento de ellos, a diferencia de lo hecho en otros países, como Argentina o Chile. Así, para llevar a cabo lo que tanto el presidente como el subsecretario Encinas han mencionado en términos de la recuperación de los sitios de la represión, debe darse, primero, esta identificación por parte del Estado, partiendo de los testimonios de los sobrevivientes y de los archivos de las fuerzas armadas.

Mecanismos extraordinarios ante la continuidad de las violaciones graves a derechos humanos

Como se ha expuesto en el informe *Distorsión. El discurso contra la realidad*,²⁹ los avances que el gobierno federal ha tenido en materia de violaciones graves a los derechos humanos han estado enfocados, sobre todo, en la memoria y la verdad, no tanto en la justicia y la no repetición. En medio de la crisis de derechos humanos que vive el país —con ejemplos claros de la impunidad vivida desde hace décadas—, dos iniciativas que nos ayudan a ilustrar el actuar del gobierno federal son la creación del MEIF y el acuerdo por el cual se crea la Comisión para el Acceso a la Ver-

dad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia, dirigidas a dar respuesta a la crisis forense y a la represión por parte del Estado de 1965 a 1990, respectivamente.

Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)

El MEIF, con siete personas expertas al frente, busca dar respuesta a la crisis forense configurada por las decenas de miles de cuerpos que siguen sin ser identificados, mientras que millares de personas recorren las calles, los montes y las instancias oficiales en busca de sus seres queridos desaparecidos. En tanto se avanza en este sentido, las bases de datos de personas fallecidas, personas desaparecidas y no localizadas, así como diversos registros de la Fiscalía General de la República (FGR), siguen sin ser públicas, obstruyendo así los derechos de acceso a la información y a la verdad de las víctimas y la sociedad. Además, recientes investigaciones evidencian que las bases de datos de la FGR con perfiles genéticos podrían haber sido compartidas con particulares, quienes estarían lucrando ilegalmente con ellas.³⁰

De acuerdo a Grace Fernández, del Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México, el MEIF

[...] nace de un diagnóstico previo que hizo el Movimiento de la situación de las identificaciones. Teníamos muchos colectivos que hacían búsqueda en campo, pero la gran mayoría se quejaba de que no había identificaciones [...] Empezamos a ver que en todos los estados era recurrente este colapso de los servicios médicos forenses y luego sucede lo de los *trailers* de la muerte en Jalisco, y eso fue lo que culminó la idea de que era necesario.³¹

Los “*trailers* de la muerte” —dos vehículos de este tipo, en Guadalajara, donde se amontonaban 322 cadáveres aún sin identificar, dada la saturación del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses— fueron símbolo no sólo del abarrotamiento de los espacios donde debían ser conservados los cuerpos para su identificación y el retorno a sus familias, sino tam-

28 Información de la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración en respuesta a consulta sobre los nombres de perpetradores de la represión llevada a cabo por el Estado entre 1960 y 1980, o de aquellas personas que hayan sido señaladas como responsables de la comisión de violaciones a derechos humanos (por ejemplo, los expresidentes José López Portillo, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez) que han sido retirados de espacios públicos en seguimiento al anuncio realizado el 2 de octubre de 2020 por el subsecretario Alejandro Encinas en el marco de la conmemoración de los hechos del 2 de octubre, a favor de la política de verdad y memoria del pasado reciente. Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 330026221000473.

29 ARTICLE 19, *Distorsión...*, op. cit.

30 Mónaco, Felipe, et al., “Traficantes de ADN”, *Gatopardo*, 13 de diciembre de 2021, <https://gatopardo.com/reportajes/traficantes-de-adn-central-adn-y-la-pgr-desaparecidos/>

31 Entrevista de ARTICLE 19 a Grace Fernández, del Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México, 8 de diciembre de 2021.

bién del “desdén que las autoridades tienen hacia los cadáveres no identificados apilados en la morgue”.³² El escándalo de los *trailers* de la muerte, dice Fernández, reforzó la negociación que estaba haciendo ya el Movimiento. Para mostrar la magnitud de la crisis forense, Grace menciona que éste publicó un informe “en donde pedimos información a transparencia, pero también información que recopilamos las víctimas y cuantificamos más de 52 000 cuerpos en los servicios médicos forenses, en sus instalaciones y en fosas comunes, más los restos óseos recuperados en las fosas clandestinas”.³³

Así, ante la presión del Movimiento y de otras colectividades de búsqueda de personas desaparecidas, se creó el MEIF, en marzo de 2020.³⁴ En el acuerdo que lo establece, se lee:

[...] el país enfrenta una crisis en la operación de los servicios forenses, por el gran número de cuerpos que no han podido identificarse, lo cual dificulta la tarea de las instituciones encargadas de prestar estos servicios al no contar con los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios. [...] en consecuencia, es necesario implementar una intervención extraordinaria y eficaz del Estado en materia de identificación forense, que requiere una actuación coordinada, planificada y participativa de todas las instituciones involucradas en la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas.³⁵

Tanto en la constitución del MEIF y la selección de su Grupo Coordinador, como en la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad y la designación de las personas integrantes del Mecanismo de Esclarecimiento Histórico de ésta, el empuje y la participación de las familias fue fundamental. Sin embargo, según comenta Grace Fernández, más allá de algunas reuniones con el Movimiento, aún no se ha dado una coordinación entre los familiares y el MEIF. También afirma que ha habido poca difusión al exterior, lo que

en parte tiene que ver con temas presupuestales, aunque

[...] también tiene que ver con la parte de la voluntad política. Era para que ya hubieran hecho campaña. Ahora, sin bases de datos, esto no va a funcionar. Y era para que ya estuvieran impulsando la toma de muestras, por lo menos. Ya después vemos si lo metes en una base general, pero por lo menos empieza a hacer toma de muestras referenciales. Entonces, sí hace falta mucha difusión hacia los colectivos, hacia la sociedad civil sobre lo que es el [MEIF], su alcance y lo que se requiere para que funcione.³⁶

Fernández habla de la contradicción de que el mayor esfuerzo en términos de personas desaparecidas y la mayor esperanza para los familiares tengan que ver con la identificación forense, ya que las familias trabajaron por una ley general que pusiera en el centro la búsqueda con vida. Sin embargo, con la realidad de decenas de miles de cuerpos a la espera de ser identificados, la prioridad en ese sentido se hace evidente.³⁷ Sobre esto, las personas integrantes del Grupo Coordinador del MEIF, dicen:

Comprendemos claramente que las familias buscan a sus seres queridos con vida. Y, al mismo tiempo, la realidad del país muestra la necesidad de buscar a las personas desaparecidas también en panteones, fosas comunes, fosas clandestinas y servicios forenses, entre otros. Para las familias de personas desaparecidas, la emergencia forense es una realidad palpable que viven cotidianamente. Aun así, han convertido el dolor en un motor para impulsar soluciones realistas, como la búsqueda efectiva, la investigación rigurosa, el fortalecimiento de los servicios forenses y, ahora, la creación de este Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense.³⁸

32 Franco, Darwin, *et al.*, “La verdad de los tráileres de la muerte”, *Zona Docs Periodismo en Resistencia*, 19 de septiembre de 2020, <https://www.zonadocs.mx/2020/09/19/jalisco-la-verdad-de-los-trailer-de-la-muerte/>

33 “Más de 52 mil personas fallecidas sin identificar en México según cifras oficiales: informe del MNDM”, *Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México*, 26 de agosto de 2021, <https://movndmx.org/mas-de-52-mil-personas-fallecidas-sin-identificar-en-mexico/>

34 Acuerdo SNBP/001/2019..., *op. cit.*

35 *Idem.*

36 Entrevista a Grace Fernández, *op. cit.*

37 Entrevista a Grace Fernández, *op. cit.*

38 “Mensaje del Grupo Coordinador del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) en su presentación el 30 de agosto de 2021 en la Ciudad de México”, Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 30 de agosto de 2021, https://hchr.org.mx/cajas_herramientas/mensaje-del-grupo-coordinador-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-meif-en-su-presentacion-el-30-de-agosto-de-2021-en-la-ciudad-de-mexico/

Como menciona Fernández, ante el colapso, insuficiencia e ineficiencia de los sistemas forenses, tener un mecanismo extraordinario puede dar certezas, al tiempo que podría ayudar a profesionalizar y fortalecer las capacidades de los equipos estatales. Al momento de redactar este informe, no se ha hecho público cómo funcionará el MEIF y si cuenta con los recursos necesarios para su trabajo.

La Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia

Así como el MEIF se creó fundamentalmente como medida para aclarar las desapariciones de las últimas décadas, el Plan Presidencial para la Verdad, la Memoria y el Impulso a la Justicia, de agosto de 2021, es resultado del trabajo con colectivos de familiares y sobrevivientes del periodo de represión estatal de los años 1960-1980. De este plan, que fue compartido a organizaciones y colectivos de familiares, deriva el decreto presidencial para la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad.³⁹

En las últimas dos décadas ha habido en México iniciativas de verdad y justicia acerca de las desapariciones y la represión por parte del Estado de los años sesenta a los ochenta, cuyos logros han sido más bien limitados. El informe de la CNDH de 2001⁴⁰ y la creación de la Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado,⁴¹ con su prácticamente nulo resultado en términos de justicia y verdad, terminaron por profundizar la deuda del Estado mexicano con las víctimas y la sociedad. La impunidad de la violencia

de esos años es una de las causas de la violencia y la impunidad de la actualidad.

De acuerdo a la comisionada Eugenia Allier, la creación de esta nueva instancia se hizo necesaria, ya que,

México, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, no ha discutido, ni por asomo, suficientemente la violencia de Estado y, en general, la violencia política cometida en el pasado reciente [...]. La población es ajena a lo ocurrido esos años. [...] Los mexicanos tenemos una deuda histórica con las víctimas, los familiares y los colectivos que sufrieron el daño cometido por esta violencia de Estado en este pasado reciente y de alguna manera ése es uno de los principales motivos de la creación de esta comisión.⁴²

Además de su mandato para trabajar en asuntos de desaparición forzada, tortura y ejecuciones extrajudiciales, dice Allier, probablemente las personas comisionadas amplíen la perspectiva de la Comisión de Acceso a la Verdad, incluyendo exilio político, migración interna, prisión política, violencia de género y los efectos psicosociales de la represión y de la impunidad. De la misma forma, analizarán los vínculos entre la violencia de hoy y la violencia cometida en décadas pasadas. “Finalmente, se está pensando incluir violencias no específicamente políticas, pero que sí implican graves violaciones a los derechos humanos por motivos raciales, de género, económicos”.⁴³

La Comisión de Acceso a la Verdad está formada por “cinco mecanismos en acuerdo entre el presidente de México con los familiares de las víctimas y los sobrevivientes de la llamada Guerra Sucia”, para que el avance se dé en los siguientes ejes: 1) mecanismo para la verdad y el esclarecimiento histórico, 2) comité para el impulso de la justicia, 3) plan especial de búsqueda, 4) plan especial de reparación y compensación y 5) acciones para la memoria y la garantía de no repetición.

La estructuración de la Comisión de Acceso a la Verdad se realizó con la participación de familiares de víctimas y sobrevivientes de la represión de distintos

39 Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990, Diario Oficial de la Federación, 6 de octubre de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,cometidas%20de%201965%20a%201990

40 “Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones7oy80.pdf

41 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, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001

42 Entrevista de ARTICLE 19 a Eugenia Allier, comisionada del Mecanismo de Esclarecimiento Histórico, 8 de diciembre de 2021.

43 *Idem.*

estados del país. De los cinco mecanismos previstos, sólo la elección de las personas comisionadas para el esclarecimiento histórico se hizo mediante convocatoria pública y entrevistas que podían verse en línea. Quienes conformarán los mecanismos de memoria e impulso a la justicia fueron seleccionados por la Secretaría de Gobernación (Segob) y presentados en el evento de instalación de la Comisión de Acceso a La Verdad. Además, los dos mecanismos restantes serán llevados por las instancias que, de hecho, ya se hacían cargo de estas tareas con recursos limitados e insuficientes, a saber, la Comisión Nacional de Búsqueda y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para el mecanismo de reparaciones. Es decir, no hay un cambio en la política del Estado respecto a estos dos temas fundamentales.⁴⁴ Un enorme reto para la Comisión de Acceso a la Verdad será elaborar métodos de comunicación que permitan articular el trabajo entre los cinco mecanismos que la integran.

Los distintos discursos escuchados en el evento de instalación, realizado en el Palacio Municipal de Chihuahua, Chihuahua, revelan los conflictos y los retos de la misma, así como muchas de las expectativas que tienen sobrevivientes y familiares de las víctimas de este proceso. El acto estuvo lleno de simbolismos, incluyendo la elección que hizo el Estado de una fecha emblemática, el 10 de diciembre, Día de los Derechos Humanos, e imponer también la agenda informativa.

La primera oradora fue Maru Campos, gobernadora de Chihuahua, quien destacó la importancia de que hechos como los que investigará la Comisión de Acceso a la Verdad no vuelvan a suceder nunca más. Este discurso, más del tipo de la justicia transicional, es contradictorio en un país donde, de hecho, las desapariciones, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales siguen sucediendo todos los días. En Chihuahua, de acuerdo con la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, 764 permanecen desaparecidas o no localizadas en el pe-

riodo del 1 de diciembre de 2018 al 1 de diciembre de 2021. Si a esta cifra añadimos aquellas que siguen desaparecidas desde 1965, la cantidad aumenta a 3385.⁴⁵ Es decir, que el discurso del “Nunca más” contrasta con una realidad en la que miles de personas siguen desaparecidas mientras otras siguen desapareciendo en el estado y en el país.

La ocasión fue también un momento de disputa de las memorias, en que cada orador/a puso énfasis en distintos hechos. Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Segob, en cuya oficina se diseñó la estrategia de acercamiento a los colectivos de familiares y sobrevivientes y se construyó el Plan Presidencial para la Verdad, la Memoria y el Impulso a la Justicia, fue el segundo orador.

Es importante recordar que desde el inicio del sexenio, diferentes colectivos y organizaciones de la sociedad civil habían acercado a Encinas un plan de justicia transicional que no se acotaba temporalmente a las violaciones graves de los derechos humanos cometidas en décadas pasadas, sino que se incluía una mirada de macrocriminalidad a las violencias del presente. Este trabajo, con el que se buscaba un mecanismo extraordinario, no llegó a buen puerto y el grupo que lo impulsaba terminó por deshacerse.

En su discurso, Encinas comenzó evocando al “primer defensor de derechos humanos de nuestro país: don Miguel Hidalgo”,⁴⁶ quien fue fusilado en 1811 en el Palacio Municipal de Chihuahua. Este hecho, retomado por algunas de las personas oradoras que le siguieron, ocupó en cada uno de los discursos un espacio diferente. En el estatal, el simbolismo y la importancia de estar en ese inmueble histórico se resaltó rememorando a Hidalgo, mientras que para los colectivos de sobrevivientes y familiares, en voz de Tita Radilla, hija de Rosendo Radilla Pacheco, desaparecido en Atoyac de Álvarez, Guerrero, desde 1974,

44 En cuanto a la represión estatal y la desaparición de personas desde fines de los años sesenta a inicios de los ochenta, el equipo de la CNB ha dedicado muchos esfuerzos a la creación de la plataforma Ángelus, que concentrará información de las personas desaparecidas y del periodo en general. Para esta plataforma, ARTICLE 19, a través del equipo de Archivos de la Represión y Archivos de la Resistencia, ha coadyuvado con la CNB, siempre planteando la inquietud de que esta herramienta es más de memoria y verdad que de búsqueda.

45 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), “Versión pública RNP DNO”, Gobierno de México, <https://versionpublicampdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>

46 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Instalación. Comisión de Acceso a la Verdad por Violaciones a DDHH 1965–1990”, 10 de diciembre de 2021, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-instalacion-comision-de-acceso-a-la-verdad-por-violaciones-a-ddhh-1965-1990?idiom=es>

estar en ese lugar implicó más bien la memoria de la represión que se organizó desde ahí y la resistencia que tuvo como escenario ese mismo lugar.

Encinas dijo que se trabajaría para “garantizar lo que ha dicho el presidente: que nunca jamás debemos de optar por el autoritarismo, por la represión, que siempre tengamos que ser respetuosos de la libertad de expresión, manifestación, derecho a disentir, de no usar la fuerza pública, mucho menos la tortura, la desaparición”.⁴⁷ Las palabras del subsecretario pierden fuerza cuando se contrastan con una realidad en la que 30 periodistas han sido asesinados durante el sexenio de López Obrador,⁴⁸ a lo que se suman las desestimaciones y ataques que sufren periodistas y medios críticos de su gobierno en las mañaneras, lo que abre una puerta a la permisividad y la impunidad de la violencia contra la prensa. Además, las cifras de violaciones de los derechos humanos siguen aumentando, mientras el presidente y su gabinete afirman que estas prácticas han terminado.

Por las personas comisionadas habló Abel Barrera, defensor histórico de los derechos humanos desde la Montaña de Guerrero, director de *Tlachinollan*. Más que recordar al prócer de la patria asesinado, mencionó cómo Chihuahua fue tierra donde “las articulaciones represivas, contrainsurgentes y las violencias estatales encontraron terreno fértil”. También —dijo— “conocemos este estado por las luchas del pasado y del presente que han surcado su majestuosa serranía para defender la dignidad humana”.⁴⁹ Este discurso nos recuerda a las Doñas del Comité de Madres con Hijos Desaparecidos de Chihuahua, que se manifestaban afuera

del recinto.⁵⁰ Nos recuerda a Marisela Escobedo, asesinada a las puertas de ese palacio por pedir justicia para su hija Rubí. Y nos trae a la memoria a los familiares de Chihuahua, de Ciudad Juárez, de Cuauhtémoc, que siguen exigiendo el regreso de sus seres queridos, verdad y justicia. El discurso en nombre de las personas comisionadas puso énfasis en cómo se conectan las violencias a lo largo de las décadas e hizo referencia también a las estructuras y enclaves autoritarios de aquellos años que “siguen vigentes e impondrán obstáculos importantes para nuestra tarea”.⁵¹

Por su parte, Tita Radilla retomó el recuerdo de Hidalgo, pero centró el tema de la memoria en lo que compete a la Comisión de Acceso a la Verdad, algo que no mencionaron las demás personas oradoras. “En este lugar, la reacción virreinal asesinó a Miguel Hidalgo el 30 de julio de 1811. Muchos años después [...], el gobernador Giner Durán, después de la ejecución de los insurgentes del Grupo Popular Guerrillero, en Madera, Chihuahua, el 23 de septiembre de 1965, ordenó: ‘¿Querían tierra? Échenles tierra hasta que se harten’”.⁵² La vocera de los familiares recordó también que Óscar Flores Sánchez —quien fuera procurador general de la República e hizo el primer informe sobre las desapariciones, en 1979, sobre todo, para negar su existencia— también despachó como gobernador en el edificio donde tuvo lugar el evento y, además, que recientemente “la fracción panista en el Congreso estatal se negó a rendir homenaje a los compañeros caídos el 23 de septiembre de 1965”. Los familiares y sobrevivientes disputan la centralidad que tiene la memoria del asesinato de Hidalgo, evocando hechos más recientes que competen a la Comisión de Acceso a la Verdad. Ante la inacción de la CEAV en cuanto a las reparaciones, piden que no se les juzgue por pedir las con estándares internacionales. Esta problemática, que se analiza en el informe anual de ARTICLE 19 de 2020,⁵³ persiste y se agrava cuando, ante la creación de un mecanismo extraordinario de ver-

47 *Idem*.

48 ARTICLE 19, “145 comunicadores asesinados en México, en posible relación con su labor periodística (2000–2021)”, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/11/Periodistas-Asesinados-1.png>

49 Gobierno de México, Presidencia de la República (blog), “Versión estenográfica. Instalación. Comisión de Acceso a la Verdad por Violaciones a DDHH 1965–1990”, Gobierno de México, 10 de diciembre de 2021, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-instalacion-comision-de-acceso-a-la-verdad-por-violaciones-a-ddhh-1965-1990?idiom=es>

50 Vecchi Gerli, María de, “¡Vivxs lxs queremos! The Battles for Memory around the Disappeared in Mexico”, tesis de doctorado en Filosofía, Londres, University College London, 2018, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10064633/1/De%20Vecchi%20PhD%20Thesis.pdf>

51 Gobierno de México, Presidencia de la República (blog), “Versión estenográfica...”, *op. cit.*

52 *Idem*.

53 ARTICLE 19, *El discurso contra...*, *op. cit.*

dad, la búsqueda de personas desaparecidas y la reparación para las víctimas siguen estando a cargo de las mismas instancias ordinarias que no han cumplido con su tarea.

A su vez, el presidente López Obrador planteó su propio enfoque: “este Palacio de Gobierno [...] es escenario de la historia de nuestro país y, agregaría, de lo mejor de la historia de México, porque aquí fue, como se ha dicho, asesinado el cura Hidalgo, el padre de nuestra patria [...]”. Además, el mandatario aseguró: “En lo que corresponde al gobierno que represento, al Estado mexicano, vamos a permitir que se tenga acceso a todos los archivos de todas las dependencias, sin ningún límite, y también el que no haya obstáculos y que no haya impunidad para nadie”. No obstante, parece que sí existe un límite, pues dijo que el director del Archivo General de la Nación (AGN) le “ha solicitado muchas plazas”, y le será autorizado “poco porque es bendito”.⁵⁴

López Obrador prometió resolver el tema de las reparaciones y aseguró que el trabajo de la Comisión de Acceso a la Verdad “nos va a llevar a la no repetición, a afianzar el hábito, la cultura de la defensa y del respeto de los derechos humanos. [...] Y no es sólo la voluntad del presidente, es que me están acompañando en esto los integrantes del gabinete”.⁵⁵ Como en gran cantidad de discursos públicos, el presidente habló de que no se cometerán violaciones a los derechos humanos, mientras siguen perpetrándose a lo largo del país diariamente. A la vez, no dimensionó la necesidad de poner una cantidad razonable de recursos para que las acciones prometidas avancen de manera eficaz. Para finalizar su intervención, volvió a insistir en su planteamiento de “no olvido, pero sí perdón”, que causó polémica en las primeras reuniones que tuvieron el presidente y el subsecretario Encinas con familiares de víctimas de violaciones graves de derechos humanos. “En la izquierda se dice ‘ni perdón ni olvido’, y yo no estoy de acuerdo con eso, yo digo: ‘Olvido no, perdón sí’. Pero en la derecha resulta que no aceptan el perdón, siguen anclados en eso y pueden ir a misa todos los domingos y comulgar y confesar, o confesar y comulgar, pero siguen odiando. Entonces,

nosotros tenemos que hacer a un lado el odio y buscar la reconciliación y el amor y la paz”.⁵⁶

Las implicaciones de estas palabras en el evento de instalación de la Comisión de Acceso a la Verdad, son significativas. “Ni perdón ni olvido” ha sido una frase históricamente usada por los colectivos de familiares en la lucha por la justicia, la verdad y la no repetición. En su discurso, el presidente mencionó que es la derecha la que no perdona y las palabras del presidente pueden leerse incluso como un juicio moral con quienes han buscado justicia por décadas pero, además, contrastan con su acostumbrado ataque matutino a quienes no coinciden con él.

Tanto la Comisión de Acceso a la Verdad como el MEIF, instancias fundamentales para atender las graves violaciones a derechos humanos en el país, fueron lanzadas con bombo y platillo, pero no tienen un papel central en la agenda del presidente. Ambas instancias han estado generalmente ausentes de las conferencias mañaneras, las cuales son hoy la principal tribuna del país.

Archivos ausentes

Aunque el MEIF y el Mecanismo de Esclarecimiento Histórico buscan contribuir, con alcances diferentes, a la verdad sobre violaciones graves a los derechos humanos, aún hay un largo camino que debe ser recorrido en este ámbito.

En 2019, se publicó un acuerdo presidencial para transferir al AGN los expedientes de diversas instancias gubernamentales —incluyendo las fuerzas armadas, corporaciones policiacas y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional— que tuvieran información relacionada con la represión y las violaciones a los derechos humanos perpetradas por el Estado contra movimientos políticos y sociales del siglo XX, en particular, en la etapa de la Guerra Sucia,

54 Gobierno de México, Presidencia de la República (blog), “Versión estenográfica...”, *op. cit.*

55 *Idem.*

56 *Idem.*

así como con actos de corrupción oficial.⁵⁷ Sin embargo, a más de tres años de este acuerdo, la política de transferencia de archivos sigue sin materializarse, quedando en otra iniciativa presidencial que no es encauzada de forma debida.

Sobre lo anterior, el AGN señaló, en respuesta a una solicitud de acceso a información pública, que no tiene registro alguno de solicitudes de transferencia secundarias por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del Estado Mayor Presidencial (EMP) ni del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) sobre documentos históricos de este orden que se encuentren en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, dentro del periodo que comprende del 1 de marzo de 2019 al 18 de noviembre de 2021.⁵⁸

Respecto del CNI, da cuenta de que solamente se transfirieron informes primarios sobre el homicidio del periodista Manuel Buendía Tellezgirón, cuyo expediente consta de 816 fojas, 315 negativos de fotografías y seis fotografías. En lo referente a las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena) y de la Marina (Semar), así como a la Segob, el AGN proporciona datos de 32 transferencias de archivos que contemplan códigos de clasificación archivística, números de dictámenes y acta, estatus y observaciones, de los cuales uno pertenece a la Sedena, uno a la Semar y 30 a la

Segob.⁵⁹ Sin duda, la tarea de transferir los archivos está muy lejos de ser plenamente cumplida.

Si bien este acuerdo representa un paso para conocer documentos históricos sobre posibles violaciones a derechos humanos y persecuciones a movimientos sociales y políticos, así como sobre actos de corrupción, es necesario que todas las dependencias y entidades de la administración pública federal cataloguen dicha información y realicen las transferencias correspondientes al AGN a la brevedad. A la fecha, como se pudo constatar mediante la mencionada solicitud de transparencia, muy pocas han efectuado acciones para cumplir con dicho acuerdo y la información que conocemos es a todas luces limitada, pues persiste una cultura de opacidad, de falta de transparencia y de carencia de garantías al derecho de acceso a la información.

Además de los archivos, un punto clave para garantizar el acceso a la verdad sobre violaciones graves de los derechos humanos tiene que ver con la creación y publicación de diversas bases de datos que ayudarían a entender la problemática y a hacer un escrutinio de las políticas públicas desarrolladas en este ámbito. El trabajo del Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC) para impulsar y acompañar el Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) ha sido fundamental. Sin embargo, los avances en la estrategia que tiene que ver con la creación de una plataforma con datos de seguridad no han podido consolidarse.

Una de las principales razones de esto es la opacidad de la FGR, institución que no se ha sumado a los esfuerzos de la AGA, a pesar de las exigencias de las organizaciones de la sociedad civil, el Inai y la Secretaría de la Función Pública (SFP).⁶⁰ Como sabemos, la autonomía de la FGR fue conseguida, en parte, como resultado del impulso de la sociedad civil, sin embargo, esta prerrogativa ha sido interpretada como una carta blanca para no rendir cuentas, aislarse y no contribuir a ejercicios de transparencia como el plan-

57 Acuerdo por el que se Establecen Diversas Acciones para la Transferencia de Documentos Históricos que se Encuentren Relacionados con Violaciones de Derechos Humanos y Persecuciones Políticas Vinculadas con Movimientos Políticos y Sociales, así como con Actos de Corrupción en Posesión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2019, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551415&fecha=28/02/2019

58 Información del Archivo General de la Nación a la consulta sobre los documentos que le han sido transferidos por diversas instancias de la administración pública federal, del 1 de marzo de 2019 al 18 de noviembre de 2021, según el Acuerdo por el que se Establecen Diversas Acciones para la Transferencia de Documentos Históricos que se Encuentren Relacionados con Violaciones de Derechos Humanos y Persecuciones Políticas Vinculadas con Movimientos Políticos y Sociales, así como con Actos de Corrupción en Posesión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Solicitud de acceso a información pública con folio PNT 330002821000086.

59 *Idem.*

60 “Llaman a la Fiscalía General de la República, debe participar en las acciones del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto”, Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, 10 de marzo de 2020, <https://gobiernoabierto.mx/blog/2020/03/10/llaman-a-la-fiscalia-general-de-la-republica-debe-participar-en-las-acciones-del-cuarto-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

teado por la AGA. Así, bases de datos como el Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados, el Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y No Reclamadas, así como las versiones públicas de investigaciones de violaciones de derechos humanos, no han sido elaboradas de manera adecuada ni compartidas al público en formato de datos abiertos.

Segunda tendencia: negación de la existencia de violaciones de derechos humanos en el país

La segunda tendencia que se ha seguido observando es la constante negativa de que existan violaciones de derechos humanos por parte del gobierno federal. En diversas apariciones públicas, el presidente López Obrador ha reiterado esta negación. Un ejemplo de esto fue, justamente, la instalación de la Comisión de Acceso a la Verdad, el 10 de diciembre de 2021. Dicha tendencia también es una constante en gobiernos estatales como el de Guanajuato.

En un país en el que las desapariciones siguen aumentando día a día y donde, a enero de 2022, se llegan a contabilizar 96 464 personas desaparecidas, la negación del presidente es también una negación de la realidad que viven cientos de miles de familias cuyos seres queridos han sido víctimas de este crimen. La impunidad de los cometidos en el pasado ha sido un cheque en blanco para que decenas de miles de personas hayan sido y continúen siendo desaparecidas en los años recientes, gozando de la misma impunidad.

Manuel Ojeda fue desaparecido el 8 de enero de 2018, en el refugio de Munguía, municipio de Irapuato, en el estado de Guanajuato. Desde entonces y a más de tres años del hecho, su hermana Bibiana lo ha buscado tanto en el estado como en cada rincón del país. Manuel Ojeda es una de las más de 3000 personas que han corrido es suerte en el estado de Guanajuato, lo que lo coloca en el segundo lugar con mayor canti-

dad de víctimas de este delito, al mes de agosto de 2021.⁶¹

Para Bibiana Mendoza, la negación continua de los derechos humanos por parte del gobierno federal, así como del estatal, tiene múltiples consecuencias. Entre ellas se encuentra, primero, las discrepancias entre los distintos registros oficiales de personas desaparecidas, lo que dificulta el análisis de la problemática y entorpece la realización de diligencias para la búsqueda de las personas. “Una vez salió a decir el fiscal que había nueve personas desaparecidas en todo el estado de Guanajuato Tan sólo en los colectivos —en ese tiempo nada más eran tres colectivos, Cazadoras, Justicia y Esperanza y en el que yo estaba— ya sumaban alrededor de unas 60 víctimas de desaparición. Después, con la salida de la ley, lo que se buscaba precisamente era que la Fiscalía reconociera estos datos de las personas desaparecidas”,⁶² señala.

La negación de las violaciones de los derechos humanos es, continúa Bibiana, “un mensaje muy fuerte para la ciudadanía y para las víctimas, porque mientras los gobernadores, los alcaldes y el presidente salen a hablar de que no pasa nada y se enfocan en hablar del tema industrial y de que hay nuevas fuentes de ingresos, nosotras vivimos una realidad alterna, totalmente diferente, marcada por la violencia y las desapariciones”.⁶³

Actualmente, en palabras de las víctimas, a la continua negación de que existan violaciones de los derechos humanos, se suma una narrativa que revictimiza, que pretende estigmatizar tanto a las personas desaparecidas como a sus familias, que se esconde tras el argumento utilizado desde el gobierno de Felipe Calderón: “si no andas en cosas malas, no te va a pasar absolutamente nada, pero no es la realidad que estamos viviendo”.⁶⁴ Lo anterior permite confirmar lo que se ha señalado en múltiples ocasiones desde que se tiene registro de las desapariciones en el país: han

61 Barragán, Octavio, “Guanajuato es el segundo estado con más personas desaparecidas”, *Milenio*, 24 de agosto de 2021, <https://www.milenio.com/politica/comunidad/guanajuato-es-el-segundo-estado-con-mas-personas-desaparecidas>

62 Entrevista de ARTICLE 19 a Bibiana Mendoza, del colectivo Hasta Encontrarte, 18 de noviembre de 2021.

63 *Idem*.

64 *Idem*. Así lo refirió la entrevistada.

sido y siguen siendo las familias las que desde hace décadas se organizan para buscar a sus seres queridos y dar cuenta de que las personas desaparecidas pertenecen a una diversidad de contextos: “Nos empezamos a dar cuenta que empezaron a desaparecer niñas, niños, jóvenes, adolescentes, gente que tenía un trabajo normal, una vida normal, porque en esta guerra, como ellos le llaman, se empezaron a llevar a todo mundo”⁶⁵ señaló Bibiana Mendoza.

El mensaje es claro: mientras las autoridades en sus distintos ámbitos, municipales, estatales y federales, repiten una y otra vez que no pasa nada, que la sociedad no debe alarmarse porque ya se respetan los derechos humanos de todas las personas, sigue habiendo desapariciones todos los días, en distintos contextos y en todos los rincones de México. Lo que relatan sus familiares evidencia la cruenta realidad a la que se enfrentan las víctimas de estos delitos continuados:

Las autoridades poco o nada hacen por investigar su paradero, archivan continuamente las carpetas de investigación sin haberlos encontrado. En la carpeta sólo obran declaraciones de las personas que denunciemos. Cuando levantamos la voz en colectivo, mandaron oficios a diferentes instancias y llenaron las carpetas de oficios. Pasaron más de tres años y continuas exigencias nuestras para que realizaran las primeras entrevistas. No había perfil genético, ni radiolocalización, ni sábana de llamadas, absolutamente nada.⁶⁶

Lamentablemente, estos pormenores son la regla y no la excepción para las víctimas de desaparición en un Estado que viola continuamente, por omisión y comisión, los derechos humanos, en el que son las víctimas quienes tienen que salir a marchar, buscar, profesionalizarse en antropología, ciencias forenses y genética, solicitar información, elaborar leyes, demandar la verdad sobre lo acontecido y construir memoria para evitar la repetición de estos hechos, así como todo aquello que en el camino se requiera para exigir la aparición de sus seres queridos.

Otro ejemplo de la negación de la existencia de violaciones a los derechos humanos lo tenemos en la crisis migratoria. En el acto de Informe de Gobierno del 1 de septiembre de 2021, López Obrador aseguró:

65 *Idem.*

66 *Idem.*

No tenemos conflictos con ningún gobierno en el mundo; no se han violado los derechos humanos de los migrantes. El caso excepcional de hace unos días, en que dos funcionarios de Migración patearon a un ciudadano haitiano, ese mismo día se atendió, fueron dados de baja los dos funcionarios y están a disposición del órgano interno de control. No va a haber represión en nuestro gobierno, eso debe quedar en manifiesto. Se permitió la entrada a organismos internacionales para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos en nuestro país.⁶⁷

Aunque el presidente habla de este caso, que fue mediático y conocido a nivel internacional, como un hecho aislado, lamentablemente las violaciones a los derechos humanos de las personas en contexto de migración son la regla más que la excepción.⁶⁸

Solo un día antes, el 31 de agosto, tres agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) habían urgido a México a respetar los derechos humanos de las personas migrantes.⁶⁹ El 31 de octubre, la Guardia Nacional disparó contra un vehículo en el que viajaban personas migrantes, en Pijijiapan, Chiapas, dejando a varias de ellas heridas y una muerta.⁷⁰ En diciembre de este año, la CNDH emitió una recomendación por la violación de los derechos hu-

67 “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador a 3 años de gobierno 2018–2021”, Presidente de México, 2021, <https://presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/>

68 Krauze, León, “Hay una crisis de violencia y racismo al sur de México que necesita atención urgente”, *The Washington Post*, 1 de septiembre de 2021, <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/01/tapachula-chiapas-video-migrantes-violencia-racismo-mexico/>

69 “ONU exige a México respetar los derechos humanos de los migrantes”, *Forbes*, 31 de agosto de 2021, <https://www.forbes.com.mx/onu-exige-mexico-respetar-derechos-humanos-migrantes/>

70 Naciones Unidas, “La ONU lamenta la muerte de un migrante en México y pide una investigación”, Noticias ONU, 2 de noviembre de 2021, <https://news.un.org/es/story/2021/11/1499442>

manos de personas que transitaban por México en la caravana migrante de fines de agosto de 2021.⁷¹

Siguiendo con su Informe de Gobierno, el presidente afirmó:

Pero lo más importante es que ya están sentadas las bases de la transformación: a solo dos años, nueve meses de ocupar la Presidencia, puedo afirmar que ya logramos ese objetivo; repito, sentar las bases para la transformación de México: ahora se respeta la Constitución, hay legalidad y democracia, se garantizan las libertades y el derecho a disentir, hay transparencia plena y derecho a la información, no se censura a nadie, no se violan los derechos humanos, el gobierno no reprime al pueblo y no se organizan fraudes electorales desde el poder federal.

Como en el resto de su mandato, el presidente niega la existencia de las violaciones de los derechos humanos, como si eso bastara para que dejen de cometerse. Mientras no haya un cambio en las estructuras de justicia y en las condiciones de vida de la mayoría de las personas, las violaciones de los derechos humanos se seguirán perpetrando, más allá de lo que dicte la voluntad presidencial.

A la par de este rechazo de la realidad, López Obrador ha minimizado sistemáticamente otros graves actos de violencia, como los feminicidios, y acusado al mismo tiempo al movimiento feminista de ser manipulado por intereses reaccionarios o de derecha.⁷² En diversas ocasiones, el presidente ha dicho que no es que los feminicidios hayan aumentado, sino que más asesinatos de mujeres se están tipificando como feminicidios.⁷³ Además, afirmó que las protestas femi-

nistas (que han ocurrido durante décadas en México) empezaron con su gobierno. “Antes no había esas protestas, empezaron con nuestro gobierno, porque, valiéndose de un movimiento justo, noble, se aprovechan para lanzarse en contra del gobierno”.⁷⁴

Con la candidatura de Félix Salgado Macedonio a la gubernatura de Guerrero, el movimiento feminista y muchas personas en las redes exigieron al presidente que “rompiera el pacto patriarcal”, es decir, que ante las denuncias contra Salgado Macedonio por abuso sexual, rechazara su postulación a la gubernatura como candidato del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el partido del jefe del Ejecutivo.⁷⁵ El presidente respondió con juegos de palabras a esta exigencia. Declaró:

Ahora con la simulación sobre el feminismo empiezo a escuchar: “Rompe el pacto, rompe el pacto, rompe el pacto”. Les digo sinceramente, y no miento, me enteré de lo que era eso hace cinco días, porque mi esposa me dijo. Le digo: “Oye, ¿qué es esto de ‘rompe el pacto’?, explícame”; y ya me dijo: “Rompe el pacto patriarcal, o sea, deja de estar apoyando a los hombres”. Pero yo, cuando se habla de “rompe el pacto”, pues ya lo estoy rompiendo: el llamado Pacto por México, que no fue más que pacto contra México, o el pacto del silencio que establecieron los que reprimieron y desaparecieron a los jóvenes de Ayotzinapa, pacto de silencio; pero el otro pacto, no.⁷⁶

Y se refiere a Salgado Macedonio, diciendo: “Pues no. Nosotros estamos a favor de los derechos de las mujeres, baste decir que la mayoría de los servidores públicos del más alto nivel son mujeres y venimos de un movimiento donde siempre hemos respetado a las

71 Castañeda, María Julia, “La CNDH señala el uso excesivo de la fuerza de parte de los agentes migratorios en Chiapas”, *El País México*, 14 de diciembre de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-12-15/la-cndh-senala-el-uso-excesivo-de-la-fuerza-de-parte-de-los-agentes-migratorios-en-chiapas.html>; García, Jacobo, “Los migrantes se rebelan en Tapachula”, *El País México*, 29 de agosto de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-08-29/los-migrantes-se-rebelan-en-tapachula.html>

72 “AMLO dijo que feminicidios en México han aumentado porque ahora sí se clasifican como tales”, *Infobae*, 30 de marzo de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/03/30/amlo-dijo-que-feminicidios-en-mexico-han-aumentado-porque-ahora-si-se-clasifican-como-tales/>

73 *Idem*.

74 “08.03.21 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, Presidente de México, 8 de marzo de 2021, <https://presidente.gob.mx/08-03-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

75 Sánchez, Lisa, “Rompe el pacto patriarcal”, *Letras Libres*, 5 de marzo de 2021, <https://letraslibres.com/politica/rompamos-el-pacto-patriarcal/>

76 AMLO, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 25 de febrero de 2021, <https://lopezobrador.org.mx/2021/02/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-477/>

CIUDAD DE MÉXICO, 20 OCTUBRE 2021. Jóvenes gritan consignas de justicia y sostienen pancartas con los rostros de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa durante la marcha por el aniversario número 7 de este lamentable caso que sigue sin ser esclarecido.

Foto: Ilse Huesca /ARTICLE 19



mujeres. ¿De cuándo acá los conservadores se vuelven feministas?”⁷⁷ Además, afirmó:

Es que ya rompimos el pacto, pero el pacto que había con la oligarquía, que se dedicaban a saquear, a robar y eso los trae muy molestos; el pacto de no cobrarles impuestos, que existía, a las grandes corporaciones empresariales, financieras, porque, entre otras cosas, era una gran injusticia que el pueblo pagara impuestos, que el campesino, que el obrero pagara impuestos porque en todo lo que compramos va incluido el IVA y a los grandes se les devolvían los impuestos.⁷⁸

Sin nombrar siquiera la demanda feminista, López Obrador la desestima y vuelve la mirada y el discurso públicos a su propia agenda. Al igual que con su negativa a aceptar que las violaciones de los derechos humanos se siguen cometiendo, la negación del pacto patriarcal, o decir que este gobierno respeta a las mujeres, no acaba con la crisis de violencia de género que se vive en México.

Tercera tendencia: de la negación de la militarización al militarismo

La tercera tendencia la constituye una preocupante ampliación de la militarización de la seguridad pública, además de que, a la par, se continúa extendiendo a otros ámbitos de la administración pública, lo cual ha ido fomentando una inclinación al militarismo. El 1 de diciembre de 2021, en su discurso de los tres años de su gobierno, Andrés Manuel López Obrador negó nuevamente la militarización del país, acusó de falta de lógica y mala fe a quienes la han denunciado, rechazó la participación de las fuerzas armadas en violaciones a los derechos humanos y defendió y justificó vehementemente el uso continuo que ha hecho de ellas durante su administración en distintas funciones que, constitucionalmente hablando, no les corresponden.⁷⁹

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador a 3 años de gobierno 2018–2021”, Presidente de México, 2021, <https://presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/>

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 129, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

No se ha ordenado a las fuerzas armadas que hagan la guerra a nadie [...] que vigilen u opriman a la sociedad, que violen las leyes, que coarten las libertades ni [...] que se involucren en acciones represivas [...]. Construir la paz se ha llevado a cabo sin violaciones a los derechos humanos, sin el involucramiento [...] en masacres, sin cometer torturas, sin desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, como ocurría antes [...]. La generosa y decisiva participación de nuestros soldados y marinos en auxilio a la población ante desastres [...] en acciones de desarrollo, bienestar y paz es refrendo de su lealtad al pueblo y a las instituciones civiles.⁸⁰

La realidad que se vive hoy en el país es muy distinta de la descrita por el presidente. Durante las últimas décadas, México se ha visto inmerso en un continuo proceso de militarización de la seguridad pública,⁸¹ teniendo como consecuencia el aumento en los índices de violencia y violaciones de los derechos humanos, además del desgaste e, incluso, la desaparición de algunas instituciones civiles. Sin embargo, las fuerzas armadas han aumentado sus funciones no únicamente en materia de seguridad pública, sino también en labores que legalmente les corresponden a las autoridades civiles. Actualmente, los militares vigilan y controlan las carreteras, los aeropuertos,⁸² las aduanas y los puertos,⁸³ así como las fronteras

⁸⁰ “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador a 3 años de gobierno 2018–2021”, AML0, 1 de diciembre de 2021, <https://lopezobrador.org.mx/2021/12/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/>

⁸¹ Sánchez Ortega, Lisa María, “Paz y seguridad, La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, México Unido Contra la Delincuencia, noviembre de 2020, <https://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>

⁸² Ángel, Arturo, “Vigilancia de carreteras y aeropuertos de 12 estados, bajo control militar; ‘nos están echando’: guardias civiles”, *Animal Político*, 17 de enero de 2022, <https://www.animalpolitico.com/2022/01/seguridad-carreteras-aeropuertos-control-militar-12-estados/>

⁸³ Rodríguez, Darinka, “El Ejército desplaza a Hacienda y se hace cargo de las aduanas mediante una nueva agencia nacional”, *El País México*, 15 de julio de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-07-15/el-ejercito-desplaza-a-hacienda-y-se-hace-cargo-de-las-aduanas-mediante-una-nueva-agencia-nacional.html>

norte y sur,⁸⁴ incluyendo la detención de migrantes,⁸⁵ y construyen obra pública.⁸⁶

Para entender lo que se vive en México, es importante aclarar y diferenciar, en primer lugar, lo concerniente a dos conceptos: la militarización y el militarismo. Como veremos, el panorama actual da cuenta no únicamente del crecimiento exponencial de la militarización, sino de una tendencia al militarismo. La militarización no implica sólo la realización de tareas de seguridad pública por las fuerzas armadas, sino que además engloba la forma en que se realizan determinadas funciones.⁸⁷ A su vez, el militarismo representa la hegemonía castrense en la dirección del Estado,⁸⁸ el predominio del poder militar sobre el poder civil en las decisiones públicas en general.

A lo largo del camino de la militarización, el cual continúa transitando el país, distintas administraciones han intentado llevar a cabo múltiples modificaciones, tanto en la legislación como en las instituciones, con la finalidad de asegurar que las fuerzas armadas cuenten con un marco jurídico que justifique recurrir a éstas para tareas de seguridad pública. Sin embargo, con la administración federal actual, las reformas a la Constitución, las leyes, los acuerdos y los decretos emitidos han buscado no únicamente eliminar las contradicciones de encomendar a la Sedena y a la Semar esas labores, sino que han ampliado la presencia y facultades de las fuerzas armadas a otras tareas de carácter civil. En palabras de Daira Arana: “Podemos decir que en México hay una tendencia hacia el militarismo, en la medida en que las fuerzas armadas están teniendo mayores atribuciones de las que les ten-

drían que corresponder en tanto al balance entre instituciones civiles e instituciones militares”.⁸⁹

Como candidato a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador prometió sacar de las calles a los militares y regresarlos a sus cuarteles; sin embargo, una vez que se convirtió en presidente y contando con mayoría del Congreso durante la LXIV Legislatura, se promovieron reformas a la Constitución para legitimar el uso de los militares en tareas de seguridad pública. Al mismo tiempo, emitió, el 11 de mayo de 2020, un acuerdo⁹⁰ por medio del cual dispone la participación permanente de las fuerzas castrenses en asuntos de seguridad hasta 2024.

A la par, se dismanteló y eliminó la Policía Federal para dar paso a la Guardia Nacional, una nueva institución de seguridad pública, en el papel, de carácter civil y adscrita como órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).⁹¹ Sin embargo, en los hechos, practica una disciplina castrense y está constituida en su mayoría,⁹² y dirigida *de facto*, por militares.⁹³

Lo sucedido en el país en las últimas décadas, y que se ha fortalecido durante la actual administración federal, nos dibuja una perspectiva abismalmente con-

84 “El Ejército mexicano tiene como objetivo ‘detener toda la migración’”, *Los Angeles Times*, 27 de agosto de 2021, <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-08-27/el-ejercito-mexicano-tiene-como-objetivo-detener-toda-la-migracion>

85 Ureste, Manu, “Gobierno de AMLO también militariza la detención de migrantes: en 82% participaron soldados y policías”, *Animal Político*, 17 de diciembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/12/gobierno-militariza-detencion-migrantes-soldados-policias/>

86 Peralta, Monserrat, “Mapa de obras: así construye el Ejército por todo el país”, *LatinUs*, 19 de diciembre de 2021, <https://latinus.us/2021/12/19/mapa-de-obras-asi-construye-el-ejercito-por-todo-el-pais/>

87 Arana, Daira, y Lani Anaya, *op. cit.*

88 Calvo, Joan Jacob *et al.*, “Crítica de libros”, http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_036_14.pdf

89 Entrevista de ARTICLE 19 a Daira Arana Aguilar, especialista en militarización, militarismo y empleo de la fuerza con estándares internacionales de derechos humanos, lunes 22 de noviembre de 2021.

90 Acuerdo por el que se Dispone de la Fuerza Armada Permanente para Llevar a Cabo Tareas de Seguridad Pública de Manera Extraordinaria, Regulada, Fiscalizada, Subordinada y Complementaria, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

91 Decreto por el que se Expide la Ley de la Guardia Nacional, art. 4, Diario Oficial de la federación, 27 de mayo de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019

92 Vela, David Saúl, “Guardia Nacional es ‘soldado uniformado’: 7 de cada 10 son marinos o militares, señala el Inegi”, *El Financiero*, 23 de noviembre de 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/11/23/el-762-de-la-guardia-nacional-son-militares-o-marinos-inegi/>

93 Ángel, Arturo, “Aun sin reforma, Sedena ya controla bases, dirección y reclutamiento de la Guardia Nacional”, *Animal Político*, 1 de septiembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/09/sedena-reforma-guardia-nacional-bases-direccion/>

tradictoria, que perpetúa la militarización y visibiliza una tendencia al militarismo. Este diagnóstico encuentra sustento en el constante fortalecimiento de las instituciones militares en distintos ámbitos, a la vez que se debilitan las civiles: incremento de elementos de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, persistencia de las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares, constante incremento del presupuesto que se les destina, ampliación de sus funciones más allá del ámbito castrense y de la seguridad pública, continuidad y reforzamiento de la militarización indirecta de instituciones civiles.

El de 2021 se convirtió en el año con más militares destinados a realizar labores de seguridad pública, con alrededor de 80 210 elementos del Ejército en las calles. Dicha cifra supera por mucho —en 52%, para ser exactos— el máximo histórico de 2011, cuando Felipe Calderón declaró la mal llamada “guerra contra el narcotráfico y movilizó a 52 690 soldados para funciones policiales. Aunado a lo anterior, hay que añadir que de un total de 102 944 efectivos que integran la Guardia Nacional, 79 126, es decir, el 80%, pertenecen a las fuerzas armadas y únicamente se encuentran separados de manera temporal de su adscripción castrense.⁹⁴

Al incremento de elementos de las fuerzas armadas en las calles, hay que añadir el preocupante aumento de la letalidad de las mismas, que se ha agudizado en la actual administración. Durante los primeros tres años de gobierno de López Obrador, el Ejército se ha enfrentado más de 600 veces a personas civiles armadas, matando a más de 500, lesionando a cerca de 100 y deteniendo a 381, mientras que del lado de los militares, 21 de ellos han perdido la vida. Si bien es cierto que, como ocurría en las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, el Ejército sigue ultimando a más personas de las que detiene o lesiona, en la actualidad es mayor la diferencia entre civiles fallecidos y detenidos, así como entre los civiles muertos y los heridos y, por último, entre militares y

civiles abatidos.⁹⁵ Lo anterior, según el Monitor de Uso de la Fuerza Letal,⁹⁶ rebasa los parámetros instaurados y enciende alarmas sobre el probable abuso de la fuerza de los militares.

A lo anterior, habría que añadir que el Ejército y la Guardia Nacional (formada, como se señaló, mayoritariamente por elementos castrenses) se encuentran entre las 10 instituciones que acumulan más quejas por violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con datos de la CNDH, ambas corporaciones acumulan 1654 quejas por probables violaciones de los derechos humanos, cometidas de enero de 2019 a junio de 2021.⁹⁷ Éstas incluyen 30 asesinatos, 17 desapariciones forzadas, 49 casos de tortura, 188 casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como 190 detenciones arbitrarias. También se enlistan el uso arbitrario de la fuerza pública y prestar de manera indebida el servicio público, así como faltar a la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones. Lo señalado con anterioridad, contradice tajantemente la rotunda negación, sostenida en diversas ocasiones por el presidente, de la participación de las fuerzas armadas en la comisión de violaciones de los derechos humanos contra la población del país.

Además, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2022, las fuerzas armadas se consolidan como uno de los mayores receptores de financiamiento público a nivel nacional. El monto destinado a la Sedena es de 104 107 905 551 pesos mexicanos; el de la Semar, de 37 750 191 112 pesos, y el de la Guardia Nacional, de 62 825 379 774 pesos, lo que da un total de

94 Ángel, Arturo, “Con AMLO, Ejército moviliza a 80 mil elementos para labores de policía, cifra récord”, *Animal Político*, 17 de noviembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ejercito-amlo-elementos-seguridad-record/>

95 Ángel, Arturo, “Crece letalidad con AMLO: Ejército mata en enfrentamientos a más de 500 civiles y lesiona a 89”, *Animal Político*, 29 de noviembre de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/11/crece-letalidad-ejercito-amlo-enfrentamientos/>

96 Silva, Carlos, *et al.*, *México 2022*, Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean, https://www.monitorfuerzaletal.com/docs/MonitorFuerzaLetal_2022_Mexico.pdf

97 Pérez, Maritza, “CNDH: suman Ejército y Guardia Nacional 1654 quejas por violar derechos humanos”, *El Economista*, 8 de agosto de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/Suman-Ejercito-y-GN-1654-quejas-por-violar-DH-CNDH-20210808-0085.html>

204 683 476 437 pesos⁹⁸ para el conjunto de las fuerzas armadas. Asimismo, las transferencias federales a los estados en materia de seguridad pública se mantuvieron prácticamente iguales y de, nueva cuenta, no se destinaron fondos especiales para los municipios más inseguros del país,⁹⁹ que se habrían destinado a la compra de equipo general para las fuerzas de seguridad pública, así como a la creación de bases de datos, a la homologación policial y a los centros telefónicos de emergencia.¹⁰⁰

En los últimos 15 años, se les han asignado 10 facultades de índole no castrense a las fuerzas armadas y más de 246 tareas civiles, repartidas en diversas áreas: seguridad pública, obra pública y privada, protección al ambiente, migración, salud, educación, protección civil, puertos, aduanas, aviación, política social y otras, como distribución de fertilizantes.¹⁰¹ De las 246 funciones civiles que han sido cedidas a las fuerzas armadas, en más de la mitad (140) no se especifica el monto asignado,¹⁰² lo que propicia mayor opacidad, falta de transparencia y nula rendición de cuentas, lo que fomenta la corrupción.

Para dimensionar esta situación, baste decir que las fuerzas armadas han absorbido alrededor de 4495 254.60 pesos del presupuesto destinado a los estados y 4530 756 665.60 pesos de recursos originalmente asignados a instituciones civiles.¹⁰³

Las decisiones de las administraciones federales y estatales de perpetuar la militarización y favorecer la tendencia al militarismo se han llevado a cabo aun cuando la Corte IDH ha ordenado a México reservar las funciones de seguridad ciudadana a los cuerpos policiales civiles y únicamente recurrir a las fuerzas

armadas de manera excepcional, temporal y restringida. Asimismo, dichas decisiones obvian las implicaciones, estudiadas ampliamente, de la militarización en el país, las cuales han sido identificadas en distintos y diversos análisis de la actuación de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública. Dichos estudios demuestran que cuando éstas participan sin controles civiles, con opacidad, sin transparencia, ni rendición de cuentas en tareas de seguridad pública, existe una práctica mayor de ciertas violaciones de los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, y la desaparición forzada. Además, es necesario señalar que cuando se amplía su participación en la toma de decisiones en el Estado, se produce una clara limitación de la agenda de derechos humanos y las formas en que las personas pueden interactuar con los gobiernos se vuelven más subordinadas y limitativas.¹⁰⁴

La militarización, la impunidad, la falta de transparencia y las violaciones de los derechos humanos, por comisión o por omisión, de las fuerzas armadas no se terminan por medio de decretos o a través de discursos presidenciales ni de otras autoridades. En ese sentido, resulta imprescindible continuar estudiando, analizando y cuestionando el impacto y las consecuencias que tienen sobre otros derechos, sobre la transparencia y sobre una verdadera rendición de cuentas.¹⁰⁵ Lo cierto es que la acumulación del poder militar también repercute en el derecho a conocer atrocidades del pasado y el presente en que estuvieron implicados las fuerzas armadas, ya que, como vimos, son reacias al escrutinio público y la rendición de cuentas.

98 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2021, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf

99 *Idem.*

100 Campos, Mariana, “Seguridad Pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización”, México Evalúa, 21 de octubre de 2021, <https://www.mexicoevalua.org/seguridad-publica-en-el-pef-2022-mas-gasolina-para-la-militarizacion/>

101 Velázquez, Sara, *et al.*, “Inventario nacional de lo militarizado”, Política de Drogas CIDE Región Centro, 30 de septiembre de 2021, <https://politicadedrogas.org/site/proyecto/id/27.html>

102 *Idem.*

103 Velázquez, Sara, *et al.*, *op. cit.*

104 Entrevista a Daira Arana Aguilar, *op. cit.*

105 *Idem.*

Cuarta tendencia: el largo camino hacia la verdad y la justicia, incluso en casos emblemáticos

La cuarta tendencia —la falta de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades en sus distintos ámbitos para con las familias y la sociedad en términos de verdad y justicia— se mantiene incluso en casos emblemáticos como la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, y los asesinatos de Mile Martín, Nadia Vera, Yesenia Quiroz, Alejandra Negrete y Rubén Espinosa, ocurridos en la colonia Narvarte de la Ciudad de México.

Ayotzinapa

En cuanto al caso de los 43 estudiantes desaparecidos, María Luisa Aguilar Rodríguez, coordinadora del Área Internacional del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) reseña los avances recientes en la investigación. Uno de ellos es “el hallazgo de restos óseos que fueron identificados genéticamente como pertenecientes a dos de los estudiantes desaparecidos. La última notificación fue la de la identificación de Jhosivany Guerrero de la Cruz, en junio de 2021”.¹⁰⁶ El descubrimiento, nos recuerda Aguilar, “se dio en un lugar distinto al que la anterior administración federal trató de imponer como el paradero final de todos los estudiantes”.¹⁰⁷

Además, explica, se dio inicio a los procesos penales

[...] por delincuencia organizada en contra de elementos federales, incluyendo a un capitán del Ejército y tres elementos de la Policía Federal, por su relación al momento de los hechos con el grupo criminal que controlaba la zona de Iguala. Dos de esos elementos de la Policía Federal también están siendo procesados por desaparición forzada. Así, se desmontó la narrativa, también lanzada

por la anterior administración, de que el grupo criminal involucrado en los hechos era de alcance local, coludido únicamente con dos policías municipales. Otro avance parcial que se debe continuar es el inicio de procesos penales por la tortura cometida para apuntalar la anterior versión oficial.¹⁰⁸

En este sentido, el propio fiscal general de la República ha hecho público cómo se construyó la llamada “verdad histórica” y la corrupción y colusión que ésta implicó.¹⁰⁹

En resumen, dice Aguilar,

[...] a pesar de que no se ha logrado la verdad y la justicia, Ayotzinapa ha mostrado que es posible identificar a personas desaparecidas a pesar del paso del tiempo y que se puede avanzar en casos complejos a través de la coordinación entre las entidades encargadas de la investigación penal y las entidades políticas, con la participación de las víctimas, su coadyuvancia y de la asistencia técnica internacional. Lamentablemente este modelo no se ha replicado en otros casos en el contexto de la crisis de desaparición en México.¹¹⁰

Es indispensable destacar la manera en que información de la averiguación previa fue hecha pública por las autoridades. En especial, la que involucra a personal de la Sedena fue tachada casi totalmente, haciendo imposible su lectura. Ante las críticas que despertó esto y la solicitud del presidente de transparentar esas declaraciones, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Segob, a cargo de Alejandro Encinas, publicó un par de hojas con comunicaciones interceptadas por el Ejército de supuestos miembros de Guerreros Unidos y policías locales durante la noche del 26 de septiembre y todavía una semana después. La información relativa a

106 “Ayotzinapa: derecho a la verdad”, *Animal Político*, 23 de junio de 2021, <https://www.animalpolitico.com/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/ayotzinapa-derecho-a-la-verdad/>

107 Entrevista de ARTICLE 19 a María Luisa Aguilar Rodríguez, coordinadora del Área Internacional del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 8 de febrero de 2022.

108 *Idem*.

109 “Tomás Zerón recibió mil mdp por ‘mentira histórica’ de Ayotzinapa: Gertz Manero”, *Capital 21*, 26 de septiembre de 2020, <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=2934>

110 Entrevista de ARTICLE 19 a María Luisa Aguilar Rodríguez, coordinadora del Área Internacional del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 8 de febrero de 2022.

RAÍCES FUERTES NUNCA MUEREN



CIUDAD DE MÉXICO, 27 AGOSTO 2021. La familia de Ruben Espinosa junto a los autores del más reciente mural en honor a las víctimas del Caso Narvarte.

Foto: Ilse Huesca /ARTICLE 19

estos actores finalmente fue publicada sin censurar.¹¹¹

María Luisa Aguilar dice:

Tanto las familias y las organizaciones que las acompañamos, como el Grupo de Expertos Independientes que acompaña el caso, lamentamos que se haya difundido así evidencia de una investigación en curso, ya que la falta de contextualización de los documentos y la ausencia de una investigación más profunda que verifique lo que se dice en ellos facilita que su contenido se tergiversar, revictimiza a las familias y, peor aún, pone sobre aviso a los investigados, abonando a que se evadan de la justicia o a que se atente contra su vida.¹¹²

A siete años de la desaparición de los jóvenes normalistas y “aunque se emitió en diciembre de 2018 un decreto presidencial con el que las fuerzas armadas se obligaron a entregar toda la información sobre el caso y aunque desde entonces han existido múltiples solicitudes al respecto, apenas hace poco pudieron conocerse las transcripciones”,¹¹³ señala Aguilar y concluye:

Si la Comisión Presidencial [para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa] y el fiscal del caso hubiesen tenido acceso a esta relevante información desde el inicio del sexenio, probablemente el saldo a tres años sería diferente. Para el Centro Prodh es fundamental que las fuerzas armadas entreguen toda la información con que cuentan y que, eventualmente, ésta se haga del conocimiento de las familias y, posteriormente, de la sociedad, a través de mecanismos adecuados y en el marco de explicaciones integrales de lo ocurrido.¹¹⁴

Como se ha visto, a pesar de los avances, elementos fundamentales para la verdad, como el destino y la suerte de los jóvenes normalistas y el papel del Ejército en los acontecimientos del 26 y 27 de septiembre, así como la trama de colusión y el motivo detrás de la “verdad histórica”, siguen sin clarificarse. María Luisa Aguilar dice: “Es claro que, para las familias de los estudiantes desaparecidos, hacer un balance, a siete años, de avances parciales o de proceso nunca será suficiente, mientras no se conozca la verdad sobre el paradero de todos los estudiantes.”¹¹⁵

Estos avances, así como la Comisión Presidencial — que forma parte de la Covaj— no deben desestimarse. Los trabajos de la Covaj han requerido un nivel de compromiso muy importante de las organizaciones que acompañan el caso, en particular, Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña y el Centro Prodh, y de las familias de los jóvenes normalistas desaparecidos. Es precisamente por esto y por el derecho de la sociedad a conocer la verdad sobre este caso de desaparición forzada —así como por la luz que su clarificación puede echar sobre las estructuras que permiten la desaparición y la impunidad— que es indispensable que se llegue a conocer lo que sucedió en la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014.

El caso Ayotzinapa muestra que, aunque haya cierta voluntad presidencial —para la cual el empuje de los familiares y de la sociedad en general y la difusión nacional e internacional del caso deben haber sido fundamentales—, las estructuras de impunidad y de violación de los derechos humanos están instaladas en la base del Estado. Los logros en el caso son importantes, pero no alcanzan a sacudir dichas estructuras para que pueda saberse realmente qué fue lo que pasó, por qué, en qué contexto y quiénes fueron los culpables. Es decir, el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad sigue sin ser garantizado.

111 Díaz, Gloria Leticia, “Tras críticas por opacidad, Encinas publica ‘información relevante’ sobre caso Ayotzinapa”, *Proceso*, 1 de octubre de 2021, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/10/1/tras-criticas-por-opacidad-encinas-publica-informacion-relevante-sobre-caso-ayotzinapa-273151.html>; Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, “Informa Covaj sobre documentos relacionados con el caso Ayotzinapa”, Gobierno de México, 1 de octubre de 2021, <https://www.gob.mx/segob/documentos/informa-covaj-sobre-documentos-relacionados-con-el-caso-ayotzinapa-284237>

112 Entrevista de ARTICLE 19 a María Luisa Aguilar Rodríguez, *op. cit.*

113 *Idem.*

114 *Idem.*

115 *Idem.*

Caso Narvarte

Otro hecho emblemático, de nivel local, en el que —a pesar de tener un importante impacto mediático— tampoco se ha dado un avance significativo en la investigación es el así llamado Caso Narvarte. El 31 de julio de 2015 fueron asesinadas, en la colonia Narvarte de la Ciudad de México, Mile Virginia Martín, Yesenia Quiroz Alfaro, Nadia Vera Pérez, Alejandra Negrete Avilés y Rubén Espinosa Becerril. La agresión tuvo lugar después de que Vera Pérez y Espinosa Becerril hubieran sufrido persecución política en Veracruz, por lo que tuvieron que desplazarse a la capital del país.

A más de seis años de los crímenes, sigue sin haber certeza de quiénes fueron los autores intelectuales y cuál fue el móvil del multifemicidio y homicidio. Como parte del trabajo para cumplir con la recomendación 4/2017 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la FGJCDMX llevó a cabo reuniones con las familias de las víctimas y con sus representantes legales para generar acciones de reparación simbólica que acompañaran las investigaciones llevadas a cabo por el Ministerio Público. Dichas reuniones resultaron revictimizantes, pues a pesar de que las familias llevaron propuestas concretas de reparación, la FGJCDMX insistió en llevar a cabo acciones que no tenían sentido ni significaban un desagravio para las familias.

Sobre este tema, la señora Indira Alfaro, madre de Yesenia Quiroz, señala:

En cuestión de esta reparación simbólica, sonaba bien. Una qué más quisiera que tener a nuestras hijas, a nuestra madre, a nuestro hermano, pero al último fue como una burla [...] como diciendo “pues para que ya no diga nada les ofrecemos el nombre de una sala para todos”, pero era un proyecto que ya tenían, no nos preguntaron. No fue algo que dijeran: “lo pensamos para Yesenia, Mile, Alejandra, Nadia y Rubén”. Si te ofrecen algo, debería de ser porque dices tú: “Esto a mí me da un poco de paz”, el decir “éste es un lugar donde se va a recordar a mi hija y a las demás víctimas”, un lugar donde a mí y a sus familias nos guste, algo que propusimos sus familias.

Para ellos fue siempre un “no se puede”. Entonces no es lo que nosotros queremos, es lo que ellos quieren.¹¹⁶

Los aspectos simbólicos forman parte fundamental de la reparación integral para las víctimas y la sociedad, ya que permiten nombrarlas, recordarlas y construir la memoria de lo que verdaderamente sucedió. Además, deben significar que las autoridades asumen su responsabilidad al respecto.

Sin embargo, para que una reparación sea idónea, efectiva y pronta debe tener como objetivo principal la promoción de la justicia.¹¹⁷ También, tiene que ser proporcional a los daños ocasionados y a la gravedad de las violaciones de los derechos humanos, lo que se puede lograr por medio de: a) restitución (en los casos que sea posible), b) indemnización de los daños ocasionados (mentales y físicos, materiales, pérdida de ingresos y oportunidades, asistenciales, morales), c) rehabilitación (atención psicológica y médica, servicios sociales y jurídicos), y d) satisfacción, lo que contempla diversas disposiciones: 1) medidas para conseguir el término de las violaciones continuadas; 2) divulgación completa y pública de la verdad, sin poner en riesgo la seguridad de la víctima, sus familiares y los testigos; 3) declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y de sus familiares; 4) disculpa pública, incluyendo el reconocimiento de los hechos y la asunción de responsabilidades, y 5) conmemoraciones y homenajes a las víctimas.¹¹⁸

En el mismo sentido, la señora Alfaro reitera:

Hay que preguntarle a las víctimas, que son quienes mejor conocemos a nuestra hija, a su mamá, a su hijo, a su hermano, preguntarles qué es lo que necesitan. Nada nos va a regresar la presencia física de nuestros seres queridos, pero [...] planear y hacer la reparación simbóli-

¹¹⁶ Entrevista de ARTICLE 19 a Indira Alfaro Hernández, martes 21 de noviembre de 2021.

¹¹⁷ Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”, resolución 60/147 de la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

¹¹⁸ *Idem*.

ca significa pensar y preguntarles, por lo menos, a las personas directamente afectadas. [...] ¿Cómo es posible que sus familias sí podamos hacer esos actos, esos renombramientos de calles, esas semblanzas, esas tomas de un jardín y pongamos sus nombres, sus flores y árboles favoritos y el gobierno siempre diga que no se puede? Es algo como incongruente que para todo está la negativa, aunque dicen que quieren apoyarnos y hacernos sentir bien, pero es nada más que palabras, porque las acciones nos demuestran lo contrario.¹¹⁹

Una vez más, son las víctimas de las violaciones de los derechos humanos quienes nos señalan las reiteradas falencias de las autoridades cuando se trata de cumplir con sus obligaciones. En este caso específico, enfatizan la necesidad imperativa de que el Estado, al planear y realizar acciones de reparación, tiene que desarrollarlas y ejecutarlas necesariamente de la mano de las víctimas, ya que si bien resultan una parte fundamental para que éstas y la sociedad puedan continuar con sus vidas sin olvidar lo sucedido, son ellas quienes deberían ir al centro y no ser consideradas como un paso más que necesitan cumplir las autoridades.

Ante la falta de compromiso de las autoridades, las familias, junto con quienes les acompañamos, realizaron una serie de acciones durante el mes de aniversario de los hechos. Así, tomaron un camellón, en donde plantaron las flores o árboles favoritos de Nadia, Rubén, Mile, Yesenia y Alejandra, y les dedicaron palabras a cada una de ellas. Además, realizaron un festival, como han hecho cada año, afuera del edificio de la calle Luz Saviñón, en donde ocurrieron los hechos, y colocaron una estructura metálica con una placa en memoria de las cinco víctimas. Junto con estas actividades, renombraron simbólicamente las calles aledañas al edificio y pintaron un mural en homenaje a sus seres queridos.

Las propuestas que tenían sentido para las familias y les significaba memoria y reparación, y que para el gobierno local resultaban imposibles de cumplir, fueron llevadas a cabo desde la sociedad civil, pues es así como se ha construido la memoria de éste y tantos otros casos. Es así, también, como se ha resignificado y nombrado a cada una de las víctimas: desde el amor de sus familiares y con el acompañamiento de colectividades solidarias, como las que organizan el Festi-

val Arte para no Olvidarte, con actividades en la vía pública, con vecinos que donan sus paredes, pues saben que la calle Luz Saviñón es un lugar de recuerdos terribles para las familias de las víctimas y quieren hacerla un espacio que también pueda traerles paz. Es, entonces, desde abajo que se construye colectivamente esa memoria. Pero el Estado sigue sin cumplir con las responsabilidades que ha adquirido, incluso a nivel internacional, en la materia.

Pero la incapacidad de las autoridades no sólo prevalece para garantizar una reparación simbólica. A más de tres años de instalado un nuevo gobierno local y a casi siete de ocurrido el crimen, el caso no ha avanzado en el ámbito de la justicia. En 2019, al cumplirse el cuarto aniversario de los hechos, las autoridades anunciaron un nuevo plan de investigación con ocho líneas, entre las que se encontraba la “línea Veracruz”, es decir, lo relacionado con la actividad periodística de Rubén Espinosa y la de defensa de los derechos humanos de Nadia Vera.

Como se mencionó, ambos llegaron a la Ciudad de México huyendo de las amenazas y la represión que sufrieron en Veracruz. Sin embargo, a través de los años, la línea de investigación privilegiada por la FGJCDMX ha sido la referente al narcomenudeo y la trata de personas. El nuevo plan de investigación renovó las expectativas de solución, pero dos años después sigue sin haber avances reales en las líneas propuestas por la propia FGJCDMX en relación con el posible nexo entre los asesinatos de las cinco víctimas y las acciones directas o indirectas de servidores públicos de Veracruz en razón de la labor periodística de Espinosa y el activismo de Vera. Tampoco se ha investigado la relación que pudieran tener las acciones de vigilancia y agresión de grupos armados civiles veracruzanos en contra de defensoras de los derechos humanos y periodistas y su posible vínculo con empresas asociadas con Arturo Bermúdez Zurita. De las

119 Entrevista a Indira Alfaro Hernández, *op. cit.*

ocho¹²⁰ hipótesis, la mejor documentada es la que supone como principal causa la relación entre víctimas y victimarios.

Además, a mediados de 2021, se filtró a algunos medios el análisis de contexto realizado por la FGJCDMX.¹²¹ Este documento no sólo insiste en privilegiar las líneas del narcomenudeo y de las relaciones personales, en vez de avanzar en otras, como la línea Veracruz, sino que —al igual que la actuación de las autoridades judiciales, en general— estigmatiza a las

120 Plan de investigación propuesta por la PGJCDMX sobre la averiguación previa FBJ/BJ-1/T2/4379/15-07Do1 D1 y acumulada FBJ/BJ-1/T2/4379/15-07, septiembre de 2019, compartidas a las familias y a la coadyuvancia:

Hipótesis 1: que establece nexo causal del multihomicidio con acciones directas y/o indirectas de servidores públicos del estado de Veracruz con motivo de la actividad de fotoperiodismo desplegada por Rubén Manuel Espinosa Becerril.

Hipótesis 2: que establece nexo causal del multihomicidio con acciones directas y/o indirectas de servidores públicos del estado de Veracruz con motivo de la actividad de defensa y promoción de derechos humanos desplegada por Nadia Dominique Vera Pérez.

Hipótesis 3: que establece nexo causal del multihomicidio con acciones directas o indirectas de personas relacionadas con la actividad delictiva de trata de personas.

Hipótesis 4: que establece nexo causal del multihomicidio con autores directos o indirectos vinculados al homicidio de una persona relacionada socioemocionalmente con Olivia Alejandra Negrete Avilés.

Hipótesis 5: que establece nexo causal del multihomicidio con la naturaleza de los vínculos entre las personas identificadas como probables responsables y víctimas directas.

Hipótesis 6: que establece nexo causal del multihomicidio con grupos de delincuencia organizada, de o en la ciudad de México, con los que tendrían vínculo las personas identificadas como probables responsables.

Hipótesis 7: que establece nexo causal con el multihomicidio y la operación de grupos armados civiles en el estado de Veracruz relacionados con tareas de vigilancia y agresión a personas dedicadas a la defensa de derechos humanos y periodistas, en Xalapa y otros municipios del Estado de Veracruz.

Hipótesis 8: que establece nexo causal con el multihomicidio y empresas de seguridad privada con domicilio en la Ciudad de México, presuntamente vinculadas con Arturo Bermúdez Zurita.

121 Pantoja, Sara, “En riesgo, investigación del caso Narvarte por filtración de informe confidencial: familiares y Artículo 19”, *Proceso*, 19 de mayo de 2021, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/5/19/en-riesgo-investigacion-del-caso-narvarte-por-filtracion-de-informe-confidencial-familiares-articulo-19-264245.html>

personas asesinadas y revictimiza a sus familiares, al incluir información que llevó meses de investigación, basada en la averiguación previa que ya conocen. Parece que cada año la FGJCDMX quisiera dejar correr los meses hasta que llegue un aniversario más para tener algún resultado parcial que presentar a los medios. Una vez más, el Estado administra la justicia de acuerdo con los tiempos políticos, más que con la celeridad que las víctimas y la sociedad merecemos.

La filtración de información referida es un claro ejemplo de cómo la investigación y las medidas de reparación contempladas en la recomendación 04/2017 de la CDHDF no han podido transformarse en garantía de no repetición.¹²² A casi siete años del crimen, las familias siguen exigiendo que se lleve a cabo una investigación exhaustiva que logre verdad y justicia y que pueda sentar las bases para la no repetición.¹²³

En relación con la ausencia de pesquisas a fondo, ágiles y expeditas, existen indicios del posible encubrimiento de otros autores materiales y de los intelectuales, lo cual hace preguntarnos cómo es que en siete años las autoridades de la “nueva” Fiscalía local no han realizado acciones para dismantlar la red de encubrimiento. A siete años de los crímenes, ¿por qué la FGJCDMX no ha subsanado las omisiones en la investigación? Para que exista un avance en las líneas de investigación propuestas por las propias autoridades judiciales, debe haber claridad, por lo menos, de los elementos circunstanciales del hecho, es decir, qué pasó, cómo pasó, quiénes participaron y de qué manera lo hicieron. Asimismo, debe investigarse a quienes en la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal manipularon la investigación. De lo contrario, la FGJCDMX se convertiría en cómplice.

122 “CDHDF emite Recomendación 4/2017 sobre el caso Narvarte”, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, BOLETÍN 89/2017, 21 de junio de 2017, <https://cdhcm.org.mx/2017/06/cdhdf-emite-recomendacion-42017-sobre-el-caso-narvarte/#:~:text=Pugna%20por%20fortalecer%20el%20derecho,de%20violencia%20de%20las%20mujeres>

123 ARTICLE 19, “A seis años del caso Narvarte: las exigencias de justicia y verdad continúan”, ARTICLE 19, 30 de julio de 2021, <https://articulo19.org/a-seis-anos-del-caso-narvarte-las-exigencias-de-justicia-y-verdad-continuan/>

Hace más de dos años, en una reunión de las familias con la fiscal general de la Ciudad de México, Ernestina Godoy, ésta se comprometió a darle seguimiento al caso y reunirse mensualmente con ellas, fijando rutas y recursos humanos para tener avances significativos en la pesquisa. Sin embargo, más de 20 meses después, esto no ha sucedido y las familias continúan con la exigencia de reunirse con la fiscal.

Las omisiones en el caso Narvarte parecen ser la regla en la FGJCDMX. Existe falta de voluntad y carencia de garantías de acceso a la justicia; se heredaron las prácticas de la PGJDF y se perpetúan los errores de pasadas administraciones, obstaculizando el acceso de las víctimas a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

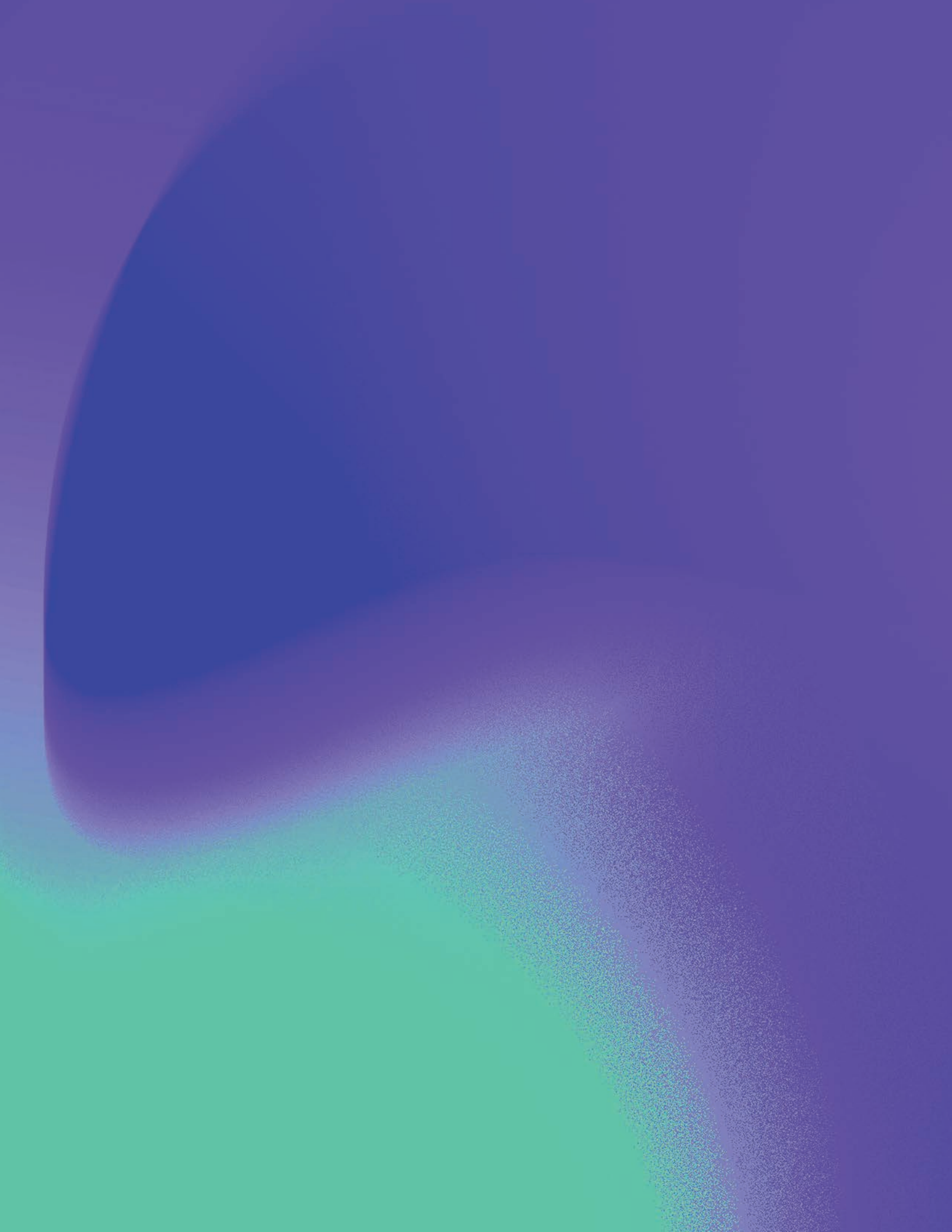
La falta de avances en estos dos casos, que han tenido una relevancia importante tanto a nivel nacional como internacional, es una ventana a otros cientos y miles de casos que permanecen en la oscuridad y la impunidad.

Conclusión

La tendencia a gobernar mediante símbolos, mediante grandes anuncios, usando los lugares, las fechas e incluso a los personajes emblemáticos de la historia del país para validar las decisiones y acciones del gobierno federal no ha se ha traducido realmente en un cambio en su política de memoria, verdad y justicia. Tampoco lo ha hecho la reiteración de un discurso, como si a fuerza de repetirlo se fuera a hacer realidad, como en el caso de la negación de las violaciones de los derechos humanos.

Como se ha mencionado en este capítulo, la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad y del MEIF representan oportunidades de dar un giro a la crisis de derechos humanos que se vive en el país. No obstante, es fundamental que desde todos los niveles de gobierno se reconozca la constante y generalizada comisión de violaciones de los derechos humanos y el efecto de la impunidad en que éstas se sigan perpetuando, así como la identificación de los perpetradores. Mecanismos como la Comisión para el Acceso a la Verdad y el MEIF son extraordinarios y ponen en evidencia las limitaciones del Estado mexicano para generar un cambio en las políticas públicas de memoria, verdad y justicia. Pueden, sin embargo, servir para

fortalecer las capacidades del propio Estado y, a partir de ahí, revertir la tendencia a la violación de los derechos humanos y la impunidad. Para esto, la voluntad política es esencial.



NOTA METODOLÓGICA

El presente informe fue elaborado con base en el trabajo realizado por la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19, durante 2021.

Es importante destacar que si bien se enfoca en ese año, hace referencia a información documentada con anterioridad, con la intención de realizar análisis comparativos de las tendencias y/o patrones que se detectan de la violencia contra la libertad de expresión en México.

El trabajo de ARTICLE 19 se centra en cinco líneas estratégicas que buscan abonar a una agenda global de libertad expresión: 1) transparencia y rendición de cuentas, 2) espacio cívico, 3) protección e impunidad, 4) democratización de medios y 5) derechos digitales.

Nuestra teoría de cambio está enfocada en generar un círculo virtuoso en el que los casos y el aprendizaje de campo nos permitan conocer elementos objetivos que aporten al avance progresivo de las políticas públicas que tienen por objeto el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, así como de las instituciones encargadas de garantizarlos. Asimismo, estos elementos son fundamentales para avanzar en el desarrollo de principios internacionales que promuevan la libre expresión de todas y todos, sin límites de fronteras.

En este sentido, la información vertida en el presente informe deviene principalmente de siete fuentes, que se enumeran a continuación.

La documentación de las agresiones contra la prensa

ARTICLE 19 cuenta con una metodología de documentación de agresiones contra periodistas compuesta por: a) el Protocolo para el Registro, Documentación y Seguimiento de Agresiones a Periodistas, b) las Pautas y Principios para Documentar con Perspectiva Interseccional las Agresiones contra Quienes Ejercen la Libertad de Expresión y c) una categorización de agresiones, la cual es aplicada a cada uno de los casos que conoce la organización.

La metodología de documentación se compone de los siguientes pasos:

5. *Identificación del caso.* Es el momento en el que ARTICLE 19 tiene conocimiento de algún hecho en el que, presuntamente, se haya agredido a un periodista o a un medio de comunicación como consecuencia de su labor profesional. Esto puede ser a través de: a) monitoreo de redes y medios de comunicación, b) contacto directo de las víctimas, 3) contacto a través de otras organizaciones u otros periodistas. La fuente primaria de la documentación son las y los comunicadores agredidos. Sin embargo, en cada caso se consultan de forma directa al menos dos fuentes más para profundizar en el conocimiento de los hechos. Si la persona atacada o sus familiares no dieran respuesta tras varios intentos de contactarlos —por diversas vías y en distintos momentos—, el caso se queda en proceso de documentación y no

entra al registro de agresiones hasta poder ser documentado en detalle.

6. *Asignación al caso de la persona responsable de la documentación.* La Coordinación de Documentación y Seguimiento de Casos asigna a cada caso, como mínimo, a una persona responsable de documentarlo y registrarlo. Para ello, toma en cuenta criterios como las líneas de documentación y la carga de trabajo de las y los integrantes del área de Protección y Defensa.
7. *Registro inicial del caso.* La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación realiza(n) un registro inicial del caso.
8. *Primer contacto con la persona o medio.* Es el proceso mediante el cual la(s) persona(s) responsable(s) de la documentación busca(n) establecer contacto con la persona o medio agredido, por distintas vías, como las redes sociales de la organización, redes de periodistas, organizaciones de la sociedad civil, etcétera. En los casos en los que la persona o medio haya sido contactado previamente por ARTICLE 19 no será necesario llevar a cabo este paso.
9. *Entrevista con la persona o medio.* La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación mantiene(n) comunicación con la persona o medio agredido.
10. *Entrevista con, por lo menos, tres fuentes distintas.* La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación identifica(n) y mantiene(n) comunicación con, por lo menos, tres fuentes distintas. Estas fuentes pueden ser colegas cercanos de la víctima, así como periodistas y/o integrantes de organizaciones que tengan un profundo conocimiento del contexto y la zona donde haya ocurrido la agresión. En los casos en los que se cuente con evidencia de ésta en video o cuando se haya realizado en las redes sociales, no será necesario llevar a cabo este paso.
11. *Registro del caso.* Si, de acuerdo con la documentación, se infiere que la agresión está posiblemente vinculada con el ejercicio periodístico de la persona atacada, el caso entra al registro de agresiones y se determina el tipo de asesoría o acompañamiento que puede darse. La(s) persona(s) responsable(s) de la documentación realiza(n) el registro del caso en la base de datos interna, en la que se clasificará la agresión de acuerdo con los supuestos del documento “Categorías de agresiones”.

Se infiere el vínculo con la labor periodística a partir de distintas variables:

1. La o el periodista se encontraba realizando su labor cuando fue agredido(a), ha sufrido varios incidentes de seguridad recientes y ha investigado, publicado o difundido, en el pasado inmediato, material que pudiera afectar intereses de terceros.
2. Se le comunicó o transmitió de manera explícita.
3. Diversas fuentes y/o la persona atacada tienen elementos plausibles para suponerlo.

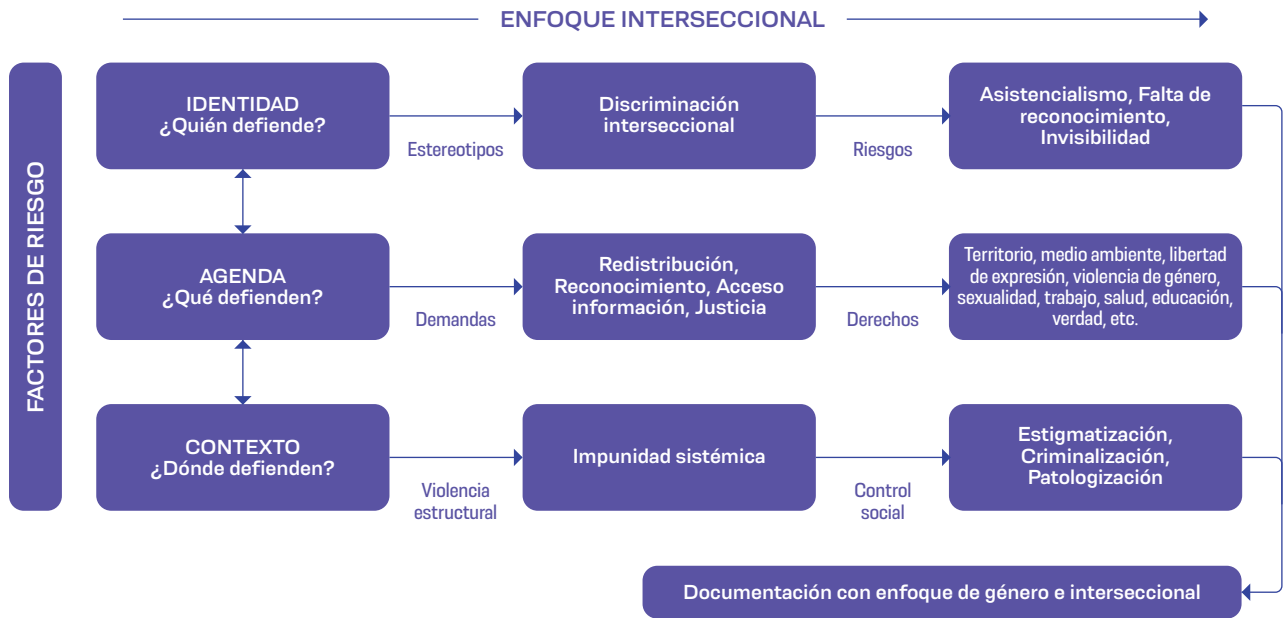
Metodología interseccional para la documentación de agresiones

Para el capítulo 3 del informe, específicamente la sección “Las intersecciones como factores de riesgo”, ARTICLE 19 utilizó su *metodología interseccional para la documentación de agresiones*, la cual tiene como objetivo incorporar el enfoque de género e interseccional¹ en sus sistemas de documentación y registro de agresiones contra el derecho a la libertad de expresión para poder desarrollar un análisis sensible a las experiencias de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que son víctimas de discriminación interseccional, y suelen ser invisibilizadas, deslegitimadas y difamadas como defensoras de derechos humanos y periodistas, incluso por la propia comunidad de personas defensoras de derechos humanos.

Esta metodología tiene el compromiso de documentar y registrar las experiencias particulares de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas como miembros de grupos históricamente discriminados y estigmatizados para lograr:

¹ En el marco de la Guía definimos el enfoque interseccional como un “enfoque de género e interseccional” para reconocer, complementar y profundizar el esfuerzo llevado a cabo en la última década por las organizaciones feministas y de derechos humanos con el objetivo de visibilizar las experiencias de las mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas. En el mismo sentido, recomendamos aplicar la Guía de manera articulada y complementaria con las “Pautas y principios para documentar con perspectiva de género las agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión”, de ARTICLE 19.

Diagrama de la metodología interseccional:



Fuente: elaboración propia.

1. Reconocer, visibilizar y legitimar su activismo y experiencias.
2. Deconstruir los estereotipos y los patrones de discriminación interseccional.
3. Reclamar derechos y buscar reparación de manera integral, segura y efectiva.
4. Desarrollar mecanismos de protección más efectivos que respondan a sus necesidades y demandas específicas.

El proceso de documentación de una agresión debe tener la capacidad de conectar la discriminación interseccional con la agenda de derechos para identificar y diferenciar cuáles se hallan en disputa, y para exponer las relaciones de poder y a los actores que se resisten al cambio reaccionando con violencia y poniendo en riesgo la integridad física de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Para poder evaluar y prevenir el riesgo de manera efectiva, es necesario identificar a los diferentes actores (fuer-

zas de seguridad, autoridades del Estado, empresas privadas, delincuencia organizada, etc.), las distintas tácticas usadas para obstaculizar el trabajo de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas (intimidación, hostigamiento psicológico, amenazas, campañas de desprestigio, acoso sexual, etc.) y la forma particular en que la discriminación interseccional tiende a aumentar el riesgo y la vulnerabilidad ante cada una estas tácticas.

Finalmente, la metodología interseccional permite una documentación ordenada y sistematizada, integrando tres factores de riesgo y visibilizando las diferentes experiencias de victimización y resistencia frente a la discriminación interseccional y la violencia estructural, como lo muestra el diagrama.

Grupos de enfoque en “El cierre de espacios: entre la precariedad y la pandemia”

En el caso de la sección “El cierre de espacios: entre la precariedad y la pandemia”, se organizaron grupos de enfoque con el objetivo de conocer qué se ha dejado de decir en 2021 sobre el cierre de espacios y el aumento en la precariedad de la labor periodística como consecuencia de la pandemia y la violencia, y las omisiones de las y los dueños de los medios y de las autoridades para asegurar condiciones dignas para el ejercicio periodístico y prevenir riesgos para las y los periodistas.

Por ello, el 2 de diciembre, ARTICLE 19 llevó a cabo una sesión de grupos de enfoque con 10 comunicadores de diversos lugares del país, integrantes de redes profesionales para asegurar que sus aportes incluyeran información regional y/o de otras personas periodistas de su entidad.

La sesión consistió en responder seis preguntas generales, algunas de las cuales incluyen subpreguntas:

1. En general, cómo describir la situación de precariedad y cierre de espacios en tu entidad. Tres minutos por respuesta.
2. ¿Considerarías que ha habido más, menos o el mismo número de cierres de medios de comunicación que en años previos? ¿A qué lo atribuyes?
3. ¿Conoces de medios donde haya habido recortes masivos de personal o disminuciones o retrasos en los pagos?
4. En caso de que sí, ¿saben qué justificaciones han dado para esto (publicidad oficial, pandemia, otro)? Ejemplificar.
5. ¿Consideras que es distinto a años previos a la pandemia? ¿Esto es algo que ya viene pasando desde antes?
6. Sobre despidos:
7. ¿Identifican que este 2021 hubo más despidos que en años previos?
8. En general, cómo describir la situación de precariedad y cierre de espacios en tu entidad.
9. De los despidos y reducción de sueldo, en tu experiencia, ¿cómo afecta de forma diferenciada a mujeres periodistas, por ejemplo, a ellas les reducen el salario primero que a los hom-

bres? Reportero, hombres, mujeres, fotógrafos, etcétera.

10. ¿Cuánto tiempo les han dado para irse del medio al momento de ser despedidas(os)?
11. En tu experiencia, ¿se les dan los finiquitos por ley al ser despedidas(os)?
12. En este contexto, ¿cuál ha sido y cuál crees que debe ser el rol de las autoridades y dueños de los medios?
13. ¿Algo adicional que consideren relevante agregar?

Entrevistas para testimonios

Se realizaron entrevistas dirigidas a periodistas, directores de medios de comunicación, académicos(as) y expertos(as) en diversos temas para robustecer la información disponible y conocer de manera directa sus opiniones y experiencias respecto a las temáticas abordadas en los distintos capítulos de este informe.

Derecho a la información y pueblos indígenas

Las experiencias de vida de las personas de comunidades indígenas y organizaciones locales de los estados de Chiapas y Yucatán en contextos como la pandemia de COVID-19, la implementación de megaproyectos y la ocurrencia de fenómenos naturales, como el huracán Eta, fueron fundamentales para la elaboración del capítulo 2, fundamentalmente porque el objetivo era conocer la situación que enfrentan las comunidades indígenas y quienes las integran ante la falta de información pública para hacer frente a situaciones tan adversas, así como las herramientas que han encontrado para obtener y/o generar dicha información.

Por ello, se entrevistó a alrededor de 10 personas integrantes de comunidades indígenas y de organizaciones de la sociedad civil de las entidades mencionadas para conocer cómo obtuvieron información sobre la vacuna contra el COVID-19 y sus posibles efectos, sobre el registro para poder acceder a la vacunación y sobre la forma en que se organizaron para obtener datos que no les llegaban por medios oficiales. Así-

mismo, se entrevistó a personas de comunidades indígenas afectadas por granjas porcícolas en el estado de Yucatán o por el huracán Eta para conocer si las autoridades les brindaron información oportuna para hacer frente a estas situaciones y tomar decisiones debidamente informadas.

Violencia contra la prensa

Para la elaboración del capítulo 3, “Violencia contra la prensa: cuando la crítica incómoda”, ARTICLE 19 entrevistó a 24 periodistas con el fin de conocer cómo viven la violencia en México, qué vínculos hay con los temas que cubren y qué consecuencias tienen las agresiones en sus vidas y en su trabajo. Asimismo, ARTICLE 19 entrevistó a dos personas activistas especializadas en temas de interseccionalidad y derechos de personas de la diversidad de género y sexual.

Las entrevistas a periodistas también se llevaron a cabo con la intención de conocer sobre las diferencias de ejercer la profesión en, por ejemplo, en Guerrero o Ciudad de México, y cómo las categorías sociales que se intersectan en una persona configuran los riesgos y repercusiones de la violencia en su caso. También se solicitaron entrevistas para conocer las consecuencias de la estigmatización y la polarización del debate.

Finalmente, ARTICLE 19 recogió testimonios de personas periodistas para mostrar que, más allá de los números, la violencia contra la prensa y sus tendencias tienen que ver con las historias y las vivencias de quienes la sufren.

Entrevistas para testimonios

Para la elaboración del capítulo 5, ARTICLE 19 entrevistó a diez periodistas con preguntas estructuradas y semiestructuradas a fin de saber cómo valoran la actuación de las autoridades encargadas de prevenir, proteger, investigar y reparar el daño por los delitos y violaciones a los derechos humanos de las que fueron víctimas por el ejercicio de su libertad de expresión.

En concreto, se les pidió su valoración respecto a la atención recibida de instancias como la Comisión

Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República y el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Solicitudes de información

Se realizaron 38 solicitudes de acceso a información pública a diversas instituciones públicas sobre temas relativos al ejercicio del derecho a la información. A partir de ello, se evidenciaron algunas de las prácticas restrictivas de este derecho que se documentan en el informe (como el excesivo uso de la declaratoria de inexistencia de información y de la declaratoria de notoria incompetencia), así como la tendencia a la falta de transparencia proactiva y al incumplimiento de las obligaciones de transparencia para poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Las instituciones a las que se les solicitó esta información incluyen al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; la Secretaría de Gobernación; el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Comisión Nacional de Búsqueda; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Fiscalía General de la República; la Oficina de la Presidencia de la República; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; la Secretaría de Educación Pública; el Fondo Nacional de Emergencias; la Secretaría de Salud; los Servicios de Salud de Oaxaca; los Servicios de Salud de Yucatán, y la Secretaría de Salud de Chiapas.

Asimismo, en el marco del proyecto de transparencia proactiva y para determinar el acceso a la información de las poblaciones de mayor vulnerabilidad (capítulo 2), a lo largo de 2021, se realizaron 35 solicitudes de acceso a información pública relativas a la vacunación contra el COVID-19 en comunidades y pueblos indígenas de Chiapas, Yucatán y Oaxaca, así como a los planes de reubicación y reconstrucción para la comunidad zoque de Chiapas afectada por el huracán Eta. Éstas se dirigieron a instituciones de los tres niveles de gobierno. En particular, en el tema de la vacuna, destacan el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, el Instituto de Salud para el Bienestar, el Fondo de Salud para el Bienestar, el Instituto de Salud de Chiapas, los Servicios de Salud de Yucatán y el

Instituto de Salud de Yucatán, entre otros. Además, se realizaron solicitudes a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de Protección Civil de Chiapas, al gobierno del Estado de Chiapas, así como a los ayuntamientos de los municipios de Rayón, Chapultenango y Francisco León.

Para el capítulo 5, en lo referente a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se realizaron cinco solicitudes de información sobre su presupuesto, el personal que da atención directa a las víctimas (como el de la Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal), el proceso de desaparición del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, como parte de la extinción de fideicomisos aprobada en 2020, y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

Asimismo, para ese mismo capítulo, se hicieron 128 solicitudes de información a las fiscalías de los estados sobre averiguaciones y carpetas de investigación de delitos contra la prensa, el uso del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y los análisis de contexto a través de fuentes abiertas y pruebas periciales. Aquí la tabla con los folios, por entidad.

En lo que toca el capítulo 6, se dirigieron 27 solicitudes de información a 11 sujetos obligados federales: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Senado de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Guardia Nacional, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el Centro Nacional de Inteligencia, la Oficina de la Presidencia de la República, el Archivo General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Estas solicitudes se distribuyeron en cinco temas generales: dos, sobre la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia; dos, en torno al Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense; 12, acerca de la tendencia al militarismo que vive el país; 10, sobre la transferencia al Archivo General de la Nación de expedientes relacionados con la represión y la violación de los derechos humanos por parte del Estado, y una acerca de los actos simbólicos de reparación para las víctimas violaciones a los derechos humanos, por ejemplo, el retiro de nombres de perpetradores de lugares públicos.

Consulta de portales de transparencia

Las cifras de publicidad oficial a nivel federal mostradas en el presente informe se obtuvieron del Sistema de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública, actualizadas a diciembre de 2020, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>

La información estadística en materia de solicitudes de información, declaratorias de inexistencia y recursos de revisión en el ámbito federal fue recabada mediante el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la Plataforma Nacional de Transparencia.

La información relacionada con resoluciones y sentencias se consultó en el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a través del apartado de consulta de expedientes del Consejo de la Judicatura Federal.

Se examinaron, en línea, diversas legislaciones, acuerdos, políticas y lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como iniciativas legislativas del orden local y federal en los respectivos sitios oficiales de los congresos de los estados y las cámaras del Congreso de la Unión.

Para el análisis de las “mañaneras”, se consultaron los sitios oficiales de Andrés Manuel López Obrador y las cuentas de Facebook y YouTube del presidente y del gobierno federal.

Solicitudes de información por entidad (2021)

Aguascalientes	PNT 00526920	PNT 00527720	PNT 00530420	PNT 00530720
Baja California	PNT 00841420	PNT 00847820	PNT 00856120	PNT 00856220
Baja California Sur	PNT 00336220	PNT 00337720	PNT 00340120	PNT 00340220
Campeche	PNT 0100488320	PNT 0100517520	PNT 0100525920	PNT 0100526120
Coahuila de Zaragoza	PNT 00690820	PNT 00692220	PNT 00699220	PNT 00699320
Colima	PNT 00337820	PNT 00339620	PNT 00343020	PNT 00343120
Chiapas	PNT 00836320	PNT 00837120	PNT 00839320	PNT 00839420
Chihuahua	PNT 099152020	PNT 099462020	PNT 100472020	PNT 100482020
Ciudad de México	PNT 0113100105120	PNT 0113100108220	PNT 0113100109920	PNT 0113100110020
Durango	PNT 00490220	PNT 00491120	PNT 00494620	PNT 00494720
Guanajuato	PNT 01863520	PNT 01868020	PNT 01874620	PNT 01874920
Guerrero	PNT 00583120	PNT 00584720	PNT 00587620	PNT 00587720
Hidalgo	PNT 00679620	PNT 00680020	PNT 00680320	PNT 00680420
Jalisco	PNT 05933920	PNT 05958820	PNT 06007420	PNT 06008420
Estado de México	Plataforma estatal, sin folio	Plataforma estatal, sin folio	Plataforma estatal, sin folio	Plataforma estatal, sin folio
Michoacán de Ocampo	PNT 00933420	PNT 00934220	PNT 00938520	PNT 00938620
Morelos	PNT 00686120	PNT 00691620	PNT 00699120	PNT 00699320
Nayarit	PNT 00335020	PNT 00337320	PNT 00338520	PNT 00338620
Nuevo León	PNT 01136620	PNT 01142620	PNT 01148720	PNT 01148820
Oaxaca	PNT 00914420	PNT 00930920	PNT 00948420	PNT 00948520
Puebla	PNT 01675020	PNT 01681320	PNT 01692420	PNT 01692920
Querétaro	PNT 00602520	PNT 00604620	PNT 00608320	PNT 00608420
Quintana Roo	PNT 00779320	PNT 00780920	PNT 00787220	PNT 00787420
San Luis Potosí	PNT 01005520	PNT 01008420	PNT 01013220	PNT 01013320
Sinaloa	PNT 01076120	PNT 01081820	PNT 01092820	PNT 01093020
Sonora	PNT 00827520	PNT 00831320	PNT 00837720	PNT 00840620
Tabasco	PNT 00866120	PNT 00867320	PNT 00874720	PNT 00874820
Tamaulipas	PNT 00665320	PNT 00666120	PNT 00670920	PNT 00670920
Tlaxcala	PNT 00420620	PNT 0042220	PNT 00425420	PNT 00425520
Veracruz de Ignacio de la Llave	PNT 01477220	PNT 01478420	PNT 01484520	PNT 01484620
Yucatán	PNT 01203620	PNT 01204320	PNT 01208120	PNT 01208320
Zacatecas	PNT 00605920	PNT 00607220	PNT 00610320	PNT 00610420

Fuente: elaboración propia

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, de forma destacada, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2020, así como la *Guía de transparencia proactiva SFP-INAI*.

Informes oficiales

En el capítulo 1, se utilizaron varios datos y cifras de los informes públicos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Para el capítulo 5, se acudió a las estadísticas de los informes mensuales que publica la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, hasta el correspondiente a diciembre de 2021. De igual forma se consultó en la página web de la Fiscalía Especial el documento que concentra el presupuesto total asignado a esa institución cada año, desde 2010 hasta 2021. En paralelo, se realizaron entrevistas telefónicas *off the record* con funcionarios y funcionarias de estas dependencias para confirmar o precisar datos contenidos en los informes citados en esta sección. Asimismo, se consultaron documentos alojados en portal web de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Para realizar una medición de la impunidad de delitos contra la libertad de expresión en el ámbito federal, se comparó el total de indagatorias que inició la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, de 2010 a 2021, con el número de sentencias obtenidas. Esta comparación abarca desde el momento en que una persona presenta su denuncia y la Fiscalía da inicio formal a la investigación hasta el momento en el que una juez dicta sentencia, en estos casos, condenatoria y a favor de los derechos de la víctima. No se soslaya el hecho de que hay otro tipo de opciones para que una indagatoria o un proceso puedan cerrarse o concluirse,

como el otorgamiento del perdón, el fallecimiento del demandante, el no ejercicio de la acción penal, entre otras, soluciones alternas o formas anticipadas de terminación que no llegan a juicio ni a sentencia. Aun así, la brecha de impunidad sigue siendo elevada.

Documentos previamente publicados por ARTICLE 19

En este informe se retoman varias de las investigaciones, estudios, comunicaciones y documentaciones hechas previamente por ARTICLE 19. Entre ellas, 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.

De igual manera, se retomó la Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información 2018 y resultados preliminares de la ENOGDAI 2020, 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) y el informe *Transparencia intermitente. Los recursos de revisión del IFAI/INAI en materia de seguridad y justicia* (2016). También, el informe especial, *C.O.V.I.D.: Libertad de expresión e información durante la pandemia de COVID-19 en México y CA* (2020).

Asimismo, se utilizó información de los sitios web de ARTICLE 19 Archivos de la Represión (<https://archivosdelarepresion.org/>) y Archivos de la Resistencia (<https://archivosdelaresistencia.org/>).

Investigaciones e informes publicados por organismos académicos, centros especializados, organismos internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil

Varios de los datos, porcentajes y hallazgos utilizados a lo largo de este informe fueron tomados de productos elaborados por otros actores: entidades académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos

internacionales, cuyo trabajo especializado aborda y complementa el estudio de las problemáticas asociadas con las que analiza ARTICLE 19.

Para el capítulo 2, se consultó la resolución 1/2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos”, del 6 de abril de 2021, así como el *Cuarto informe regional. Pueblos indígenas y vacunación contra COVID-19*, de la Plataforma Indígena Regional frente a COVID-19, publicado en mayo de 2021. Además, se revisó el reportaje realizado por la periodista Ángeles Mariscal denominado “Enfrentar una pandemia sin información: la experiencia tselal del buen vivir”, publicado en el sitio web de la Red Periodistas de a Pie.

De igual forma, se recurrió a la información publicada por la organización México Evalúa, en particular, su informe sobre impunidad “Hallazgos 2020”.

Para el capítulo 5, se consultó el informe de mayo de 2021 *En el olvido. Situación de familiares de periodistas asesinados y desaparecidos en México*, de Griselda Triana, quien realizó una encuesta a ocho familias de periodistas víctimas de asesinato y desaparición, para conocer sus experiencias frente a las instituciones del Estado.

Informes de trabajo de campo de los proyectos de ARTICLE 19

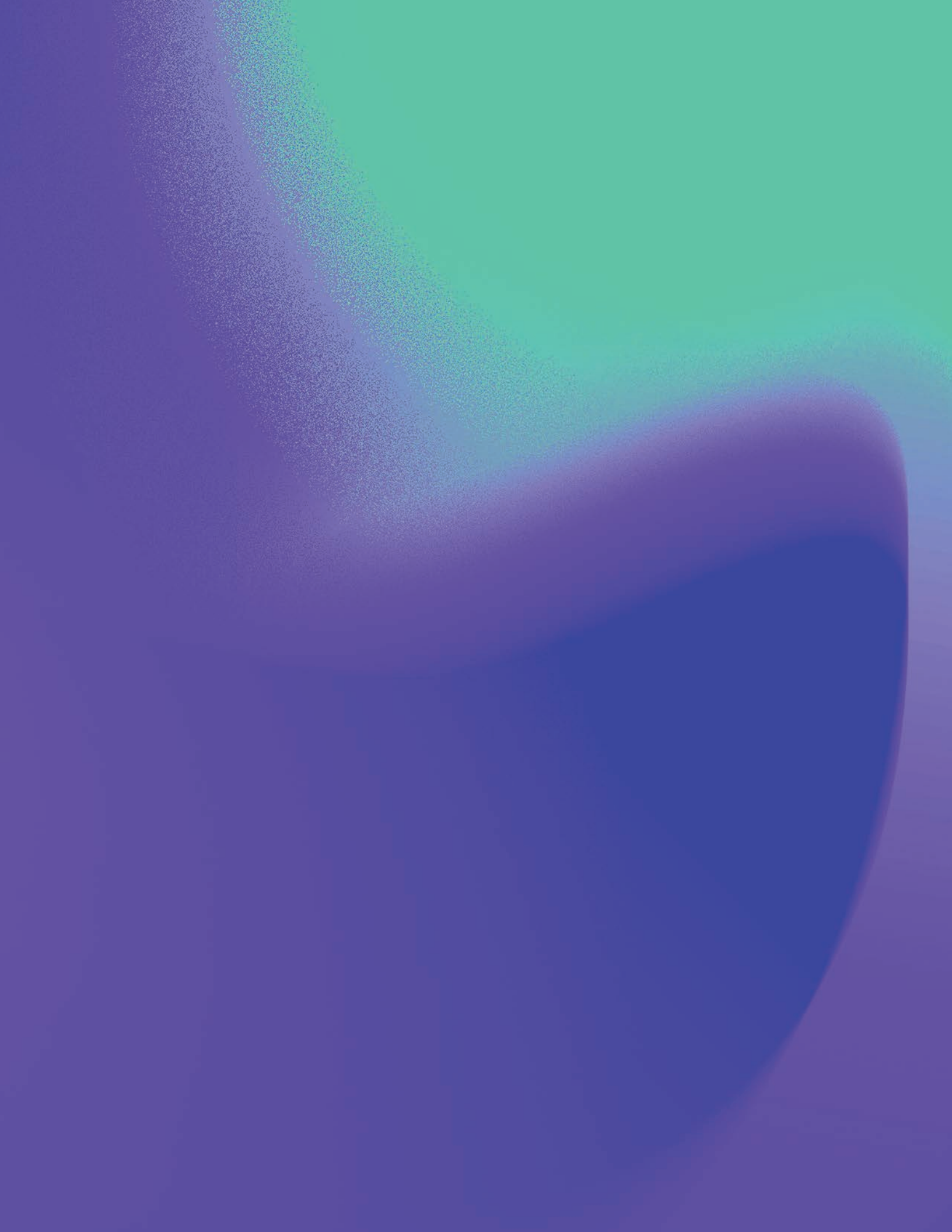
Se utilizó información recuperada a través de la sistematización del trabajo de campo que realiza el equipo de ARTICLE 19. En particular, destacan los informes de la labor realizada a lo largo de 2020, en el marco del proyecto Transparencia Proactiva, en comunidades rurales indígenas de Chiapas, Yucatán y Oaxaca. Estos documentos recuperan información del trabajo de promoción del derecho a la información que 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, Yucatán.

También se utilizaron informes internos del observatorio Designaciones Públicas que recuperan tendencias, retos y hallazgos en la materia.

Encuesta: la experiencia con las institucionales

Se envió una encuesta a las y los periodistas con quienes ARTICLE 19 ha tenido contacto a lo largo de su trabajo, la cual fue respondida por 35 de ellos. El objetivo fue obtener información de periodistas o sus familiares que han sido víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos en México respecto a sus experiencias acerca de cómo han desempeñado su labor y si cumplen con sus obligaciones las instituciones del Estado mexicano facultadas para dar atención a víctimas.

Para garantizar que las personas pudieran llenarla de manera confidencial, no se solicitaron datos personales.



FINANCIAMIENTO

NUESTROS DONANTES 2021

Angelica Foundation
 Avina Americas
 Embajada de Irlanda en México
 Embajada de Canadá en México
 Embajada del Reino de los Países Bajos en México
 Facebook
 Ford Foundation
 Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
 (Friedrich Naumann Stiftung)
 Google News Initiative
 Hispanics in Philanthropy
 IFEX – The global network defending and promoting
 free expression
 Justice For Journalists
 Luminare
 National Endowment For Democracy (NED)
 National Democratic Institute (NDI)
 NetGain Partnership
 Open Society Foundations
 Overbrook Foundation
 Pan American Development Foundation
 Red DH
 UNESCO
 Unión Europea
 United States Agency for International Development
 (USAID)
 United States Department of State, Bureau of
 Democracy, Human Rights, and Labor
 William and Flora Hewlett Foundation
 Donantes individuales
 Otros

FINANCIAMIENTO

ARTICLE 19 México y Centroamérica es una organiza-
 ción sin fines de lucro cuyas operaciones en su mayo-
 ría son financiadas a través de fondos multi-
 anuales, otorgados principalmente por fundaciones privadas
 y gobiernos de Norteamérica y Europa Occidental.

Todos los fondos restringidos de ARTICLE 19 México y
 Centroamérica financian actividades bajo las cinco
 líneas estratégicas de la organización –Transparen-
 cia, Espacio Cívico, Digital, Medios y Protección– y
 abonan al cumplimiento de la misión en México y en
 la región.

En 2021, 31.8% de los fondos recaudados por la orga-
 nización fueron concedidos por fundaciones priva-
 das internacionales mientras que 63.07% fueron con-
 cedidos por parte de representaciones diplomáticas
 en México y agencias de desarrollo y el 4.4% de orga-
 nismos multilaterales. Finalmente, de empresas y
 otros ingresos se recaudó menos de un 1%.

CIFRAS DE RECAUDACIÓN

Recursos 2021:

Gobiernos (Fondos de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Embajadas): 46,200,037.82 MXN

Fundaciones Privadas: 23,294,716.91 MXN

Otros (incluyendo Empresas y Donantes Individuales): 531,769.20 MXN

Organismos Multilaterales: 3,223,800 MXN

Total recaudado: 73,250,323.93 MXN

Nota: Cifras preliminares 2021.

Nota metodológica: Esta sección se desarrolló con base en los financiamientos otorgados a ARTICLE 19 México y Centroamérica a lo largo del año 2021. En este cálculo, se incluyeron fondos otorgados a la organización para administrar proyectos multianual, por lo que no todas las aportaciones aquí representadas se traducen en ingresos reales y/o ejecutados en 2021.

