DERECHOS
TOQUE FUERTE
TIMBRE NO FUNCIONA
SOLO PERSONAL AUTORIZADO
BIENESTAR

DERECHOS PENDIENTES

INFORME SEXENAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

ARTICLE 19

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

ÁREA DE DIRECCIÓN
Leopoldo Maldonado
Dulce Ramírez
Chiara Costanzo
Verónica Rivera

ÁREA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
David Mateos
Lucía Ávila
Teresita Landa
Juan Soriano

ÁREA DE COMUNICACIÓN
Juan Vázquez
Esther Mosqueda
Franklin Villavicencio

PROGRAMA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE
Cintia Alva
Frida Odet Arreola
Alexia Martínez

PROGRAMA DE DERECHOS DIGITALES
Martha Tudón
Priscilla Ruiz
María José de Icaza

PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA
Pedro Cárdenas
Mariana Suárez
Silvia Ruiz
Edgardo Calderón
Luis Knapp
Lucía Moguel
Noemí Pineda
Rubén Darío Silva

PROGRAMA DE VERDAD Y MEMORIA
María De Vecchi
Jessica Alcázar
Susana García

PROYECTO DE TRANSPARENCIA PROACTIVA
Mayra López Pineda
Marilyn Alvarado
Abigail Castellanos
Nayelli Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Isaac Ávila
Ramón Arceo Carbajal
Virginia Ramírez Moreno

ILUSTRACIONES
@muchalumbre

CORRECCIÓN DE ESTILO
Diana Goldberg
Igor Ayala
Pedro González Caver

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 nuestros donantes:

DCAF-Geneva Centre for Security Sector Governance
Embajada del Reino de los Países Bajos en México
Real Embajada de Noruega
Ford Foundation
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (Friedrich Naumann Stiftung)
Google
Hispanics in Philanthropy
Luminate
Meta
National Endowment For Democracy (NED)
Open Society Foundations
Overbrook Foundation
Pan American Development Foundation
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

Ciudad de México, a 9 de julio de 2024 – 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 es alentada a través de cualquier medio siempre que se respete el crédito de los autores 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.

www.articulo19.org
X: article19mex
Instagram: article19_mx
Facebook: Articulo19
YouTube: articulo19

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN
05 DERECHOS PENDIENTES

CAPÍTULO 1
31 LA TRANSPARENCIA A MODO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

CAPÍTULO 2
69 LA POLÍTICA DEL OLVIDO

CAPÍTULO 3
105 LA CONTINUIDAD EN LA VIOLENCIA CONTRA LA PRENSA

CAPÍTULO 4
163 LA BATALLA POR EL CONTROL DE INTERNET

CAPÍTULO 5
201 LA EROSIÓN INSTITUCIONAL

Periodistas de diferentes medios de comunicación protestaron en el parque Miguel Hidalgo, en Tapachula, el 29 de noviembre de 2023, para exigir al gobierno federal que detenga los ataques contra el gremio periodístico en México.

Foto: **DAMIAN SÁNCHEZ/ CUARTOSCURO**

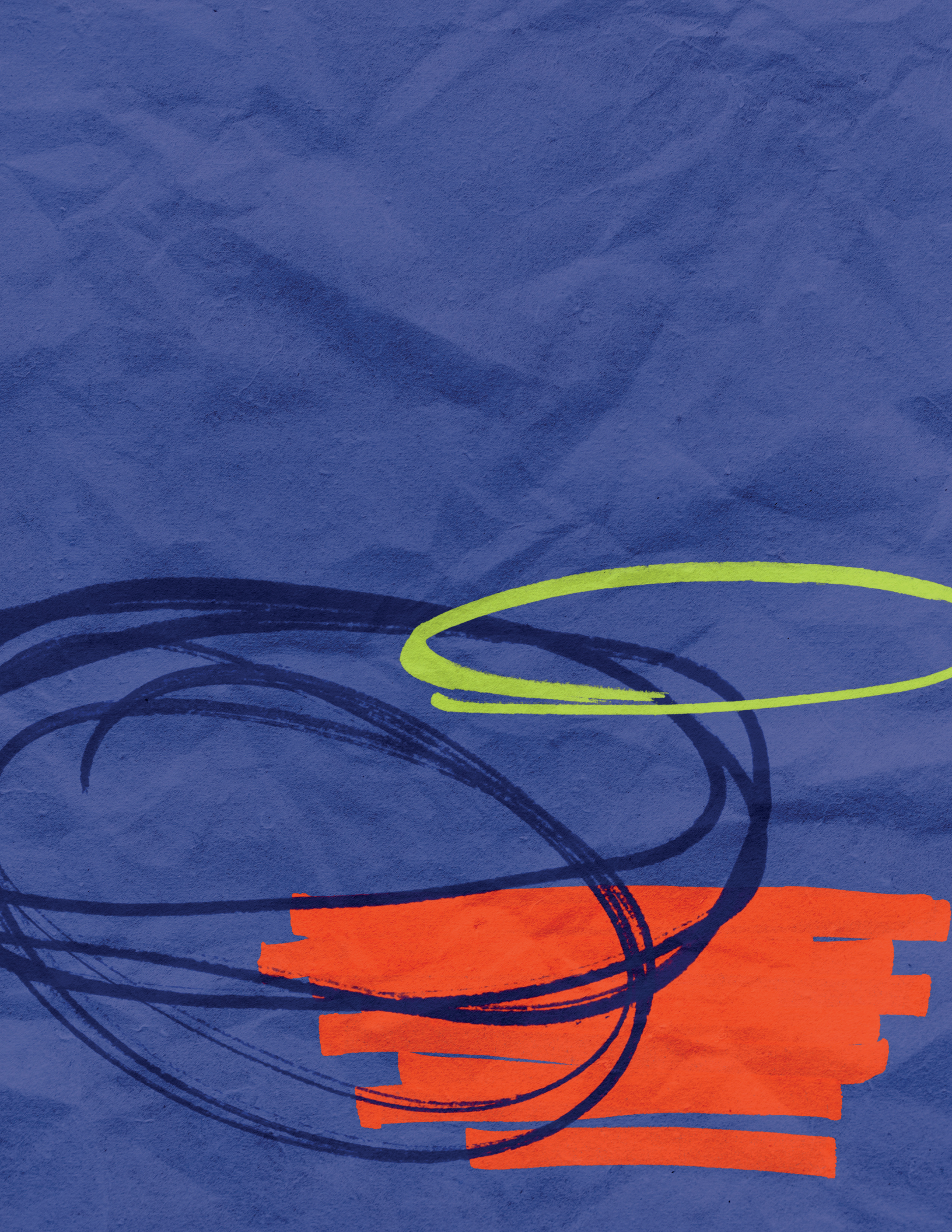
Pen
dien
tes

INTRODUCCIÓN

Ante los asesinatos de periodistas en Chilpancingo, Guerrero, en 2022, compañeras y compañeros del gremio protestaron frente a la Fiscalía General de la República. Frustrados, exigieron la resolución de los casos y mejores condiciones laborales, pues denuncian que los medios de comunicación los someten a una constante precarización.

Foto: **ARANZA BUSTAMANTE/ OBTURADORMX**

José Luis Gamboa
#NoSeMataLaVerdad
Luis Enrique Ramírez
#NoSeMataLaVerdad
Ernesto Méndez
#NoSeMataLaVerdad
Lourdes Ma
#NoSeMataLa



DERECHOS PENDIENTES

La libertad de expresión en México afrontó grandes desafíos en este sexenio, que fue reconocido como un cambio de régimen. Sin embargo, siguieron vigentes —y en algunos casos se profundizaron— los resabios de autoritarismo que el "régimen de la transición" (1997–2018) no fue capaz de revertir. Hablamos de la violencia contra la prensa, la discrecionalidad en la asignación de publicidad oficial y la falta de garantías para el derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad.

En este sexenio que termina, habremos de sumar nuevos desafíos para la libertad de expresión, como las intentonas del Poder Legislativo de ejercer censura en línea —algunas consumadas— y la falta de acceso pleno a la información para poblaciones en situación de vulnerabilidad, tanto en contextos de desastres naturales como de los programas sociales emblema. Los intentos de censura ocurren en un momento histórico mundial de ampliación del espacio digital y cómo los Estados pretenden controlar el ámbito, no siempre en clave de derechos humanos. Mientras que la segunda es una realidad contradictoria con el discurso de "primero los pobres".

Por ello, en los diferentes capítulos de este informe sexenal, mantendremos las líneas de análisis que se adoptaron desde el informe de 2020, *Disonancia*.[1] A continuación figuran los hallazgos principales.

1 ARTICLE 19, *Disonancia: voces en disputa (informe anual de ARTICLE 19)*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2020, https://articulo19.org/disonancia/

El acceso a la información no debe ser un privilegio ni una excepción

El gobierno que se autodenominó "de la transparencia" no fue tal. Por el contrario, el acceso a la información sufrió francos retrocesos. La mayor expresión de esta contracción fue la parálisis a la que la mayoría oficialista en el Senado sometió al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), al omitir el nombramiento de tres personas comisionadas, aún hasta la fecha.

Para tener un panorama más claro, vale la pena observar datos como el número de impugnaciones por negativas de información y los recursos de revisión en materia de seguridad nacional (RRSN) interpuestos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal contra resoluciones del Inai.

En el caso de los RRSN, éste se interpuso 100 ocasiones contra resoluciones del Inai que ordenaban la entrega de información atinente a compra y autorización de vacunas contra COVID-19, adquisición de *software* espía, cuestiones del sector eléctrico y hasta documentos enviados a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) por el Ejecutivo Federal. Todos fueron considerados por la Consejería Jurídica como temas de seguridad nacional.[2]

De acuerdo con datos del Inai, durante el actual gobierno federal, el número de recursos de revisión interpuestos por falta de transparencia de la Administración Pública Federal (APF) se ha incrementado de manera exponencial. De hecho, tan sólo en el primer año de gobierno, el número de recursos de revisión creció 62.8 % en comparación con 2018. En el sexenio del gobierno de Peña Nieto (2012–2018), los sujetos obligados de la APF recibieron 42,631 impugnaciones por sus respuestas, mientras que en el mismo lapso de tiempo, el actual gobierno recibió 92 % más impugnaciones (82,147).[3]

También se develó la intención de ocultamiento de información con el decreto presidencial que *a priori* clasificó de seguridad nacional toda la información sobre el Tren Maya y el Corredor Transístmico.[4] Cabe recordar que dicho decreto fue publicado unas horas después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarara la invalidez de uno muy similar emitido en 2021.[5]

2 De acuerdo con los datos obtenidos en el apartado de datos abiertos de la Plataforma Nacional de Transparencia (https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/datos_abiertos). También se consultaron los informes de labores de la Presidencia del Inai durante los años analizados (https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=856).

3 *Ibid.*

4 Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, *Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público,* Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689265&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0

5 Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, *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#gsc.tab=0

Un grupo de mujeres de San Andrés Larráinzar se dedican al cultivo del maíz. La opacidad de dependencias como la Secretaría del Bienestar al no divulgar información de programas, como Sembrando Vida, vulnera el derecho a la información de las comunidades de Chiapas.
Foto: ISABEL MATEOS/CUARTOSCURO

No extraña entonces que ante el desdén de las autoridades federales hacia sus obligaciones generales de transparencia, la falta de garantías del derecho de acceso a la información para las poblaciones en situación histórica de desigualdad y marginación fuera una constante. Precisamente, en el primer capítulo analizamos dos casos centrales en los cuales es claro cómo la falta de información constriñe el ejercicio pleno de derechos humanos: el Programa Sembrando Vida (PSV) y los desastres naturales ocurridos en el contexto del actual cambio climático.

En ARTICLE 19 hemos dado seguimiento activo a la ejecución de Sembrando Vida con un enfoque de transparencia. Documentamos los desafíos y las dificultades que han afrontado las personas campesinas, principalmente en los estados de Chiapas, Yucatán y Oaxaca, para beneficiarse de este programa, continuar formando parte de éste y cumplir las metas que les son impuestas.

Una de las cuestiones observadas es la opacidad de la Secretaría de Bienestar al no divulgar información amplia sobre distintos aspectos del programa. Por ejemplo, información básica que debe publicarse de oficio, como el presupuesto y la entrega de recursos públicos del programa Sembrando Vida. Por lo general, esto se da a conocer a manera de reacción, es decir, por una solicitud de acceso a la información. Y no sólo eso, sino que dicha información se suministra de forma incompleta, contraviniendo el principio de máxima publicidad establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.[6]

Lo anterior adquiere sentido a la luz de las evaluaciones 2019–2020 y 2021–2022 que hiciera el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) del PSV, mismas que detectaron algunas omisiones, vacíos y sesgos metodológicos en el diseño y ejecución del programa, que coinciden con los hallazgos de ARTICLE 19 desde la perspectiva del derecho a la información. En cuanto a la difusión del programa, se ha detectado que no están disponibles los documentos básicos de los

6 Con base en la documentación de ARTICLE 19.

programas sociales, como las reglas de operación y los requisitos para las personas beneficiarias. Este programa tampoco tiene contemplado un mecanismo que permita conocer cuál fue el criterio de prelación para seleccionar a los solicitantes en lista de espera para formar parte del programa, incluso la razón por la cual no fueron seleccionados.[7]

Otro aspecto importante tiene que ver con la información sobre la atención a la emergencia climática. El presupuesto público para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático para el año 2024 no se relaciona directamente con los acuerdos internacionales ni con las obligaciones asumidas. Este recurso público incluye proyectos completamente desvinculados con el tema como la Prestación de Servicios Públicos de Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya; Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros; Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., Programa de Abasto Rural, a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.[8]

En todo caso, el programa Sembrando Vida (con un presupuesto de alrededor de 36,000 millones de pesos) sí está relacionado con el rubro de cambio climático, aunque hay dudas sobre su impacto medioambiental positivo. En materia efectivamente ambiental, hay un rubro de Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable (con sólo 4,717,694 pesos) y otro de Investigación Científica y Tecnológica (con 216,643,869 pesos). Es paradójico que parte del presupuesto supuestamente asignado para atender el cambio climático se destine al proyecto del Tren Maya, que ha causado una evidente devastación ambiental.[9]

En países especialmente vulnerables a fenómenos naturales —como México— el derecho a la información sobre cambio climático puede contribuir a que no se sigan creando asimetrías para la población en situación de vulnerabilidad. Por ello, después de un minucioso análisis de las medidas estatales de prevención, respuesta a la emergencia y reconstrucción a causa de los huracanes Eta, Agatha y Otis, hemos llegado a la triste conclusión de que el derecho a la información no está plenamente garantizado en contextos de desastres naturales, cuando tendría que ser una prioridad para la población que pudiera verse afectada por esos fenómenos y así reducir su vulnerabilidad y las repercusiones en sus vidas. Preocupa que contar con información a cuentagotas, o de plano no contar con ella, pone de manifiesto la poca disposición del Estado de transparentar y rendir cuentas sobre el uso de recursos, su capacidad de respuesta y la atención hacia la población ante necesidades y situaciones como las expuestas.[10]

7 Gobierno de México, Secretaría de Bienestar, "Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019–2020. Sembrando Vida", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, 2022, Ficha de monitoreo 2021–2022 Programa Sembrando Vida.

8 Gobierno de México, Presidencia de la República, "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024", https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7I83r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

9 *Idem.*

10 ARTICLE 19, Transparencia intermitente. La importancia del derecho a la información en contextos de desastres: el caso del huracán Eta en Chiapas, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2022, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2022/10/La-importancia-del-derecho-a-la-informacion-en-contextos-de-desastres_el-caso-del-huracan-eta-en-Chiapas.pdf; ARTICLE 19, Voces contra la indiferencia: informe de ARTICLE 19, 2022, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2023, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2023/03/Voces-contra-la-Indiferencia-INF-A19–22-PDF-Prel-vf.pdf ; ARTICLE 19, Derecho a la información. El desastre de Otis: el derecho de acceso a la información tras el huracán, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, https://articulo19.org/el-desastre-de-otis-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-tras-el-huracan-en-acapulco/

En suma, las poblaciones en mayor riesgo por la desigualdad y exclusión estructurales, como las rurales e indígenas, son quienes siguen padeciendo la falta de garantías de acceso a la información en contextos que las afectan gravemente y con mayor agudeza, como los desastres naturales.

Derechos en el ámbito digital: la censura en ciernes

Teniendo en mente el valor de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el quehacer ciudadano, a lo largo del capítulo correspondiente hacemos una recapitulación de: 1) la adopción y el funcionamiento de los programas gubernamentales de conectividad y acceso a internet del actual gobierno; 2) la vigilancia masiva y concentrada y, 3) las acciones de control estatal en el ámbito digital, como la presentación o aprobación de iniciativas de ley que restringen los derechos y libertades en el ámbito digital. En ese contexto, mostraremos los factores que han profundizado la desigualdad, la censura y la vigilancia en el sexenio, en detrimento del espacio cívico digital.

Si bien es un primer paso necesario, el despliegue de infraestructura de internet no logra hacer frente a las causas estructurales que limitan la posibilidad de acceso a la red ni implica necesariamente que las personas puedan o quieran acceder a ésta. La actual falta de un enfoque de autonomía y fortalecimiento de capacidades técnicas de los programas gubernamentales de conectividad implica una constante dependencia de las comunidades de la voluntad política de quienes ostentan el poder para dar seguimiento y mantenimiento a la infraestructura desplegada. Además, se someten a los intereses de las empresas privadas cuyo objetivo primordial es la ganancia. Hay asimismo una falta de mantenimiento y desempeño de la infraestructura, acompañada de la opacidad en la ejecución. Por último, un falso sentimiento de logro en los programas adoptados por el actual gobierno lleva a considerar que hay conectividad en algunos territorios, cuando realmente no es así.

Distintas voces en las comunidades consideran necesario que los programas contemplen esquemas de fortalecimiento de capacidades para el manejo técnico, operativo y administrativo de la infraestructura, así como de recursos para su cuidado. Estas condiciones, si bien estaban superficialmente contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Digital Nacional, con la desintegración en 2021 de la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico y el cierre de los Centros de Inclusión Digital, no tuvieron ni el alcance ni la eficacia necesarios.[11]

Por ejemplo, para habitantes de la Montaña de Guerrero, se desplegaron servicios privados —montados en la estrategia de conectividad gubernamental— que en realidad implicaron altos costos para poblaciones con elevados niveles de marginación y pobreza. Tal como lo describimos en el informe, Arroyo Prieto es una de estas comunidades de La Montaña, pues al estar rodeada por la sierra, su conectividad depende exclusivamente de internet satelital provisto por empresas privadas, mismas que ofrecen un servicio de baja calidad a un costo muy elevado: entre 5 y 10 pesos por hora. La situación contrasta con los costos de internet en zonas urbanas y el nivel adquisitivo de la población de la comunidad.[12]

11 Naciones Unidas, The UN Agency for Digital Technologies, International Telecommunication Union (ITU), Global Connectivity Report 2022, Suiza, 2022, p. XV.

12 Ríos, Lorena, Los últimos comerciantes de internet del México rural, rest of world, Access and connectivity, 1 de febrero de 2022, https://restofworld.org/2022/vendedores-informales-internet-mexico/

Andrés Manuel López Obrador acompañado por Manuel Bartlett, director general de CFE, y Alfredo del Mazo Maza, gobernador del Estado de México, durante el anunció de la colaboración entre la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y CFE-Telecomunicaciones e Internet para Todos (CFE-TEIT).

Foto: **CRISANTA ESPINOSA/CUARTOSCURO**

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Digital Estatal 2023, para la población más pobre del territorio mexicano el gasto de internet representa el 8.6% de su ingreso mensual, costo que dista mucho del 2% que la Unión Internacional de Telecomunicaciones señala como porcentaje base para considerar la accesibilidad a servicios de telecomunicaciones.[13]

Junto con empresas privadas que subsidian la instalación o el mantenimiento de infraestructura para la conectividad, también hay propuestas para que su despliegue y operación esté a cargo de dependencias gubernamentales conocidas por vigilar a la población de manera arbitraria e ilegal, como las fuerzas armadas. El 28 de agosto de 2022, el presidente anunció que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) colaboraría con CFE-Telecomunicaciones e Internet para Todos (CFE-TEIT) en la determinación de puntos de conectividad e instalación de infraestructura. A pesar de que, hasta el momento, los informes de la Sedena no incluyen actividades de conectividad, otorgarle atribuciones en la materia podría representar un mayor control digital de la información, así como violaciones y abusos al derecho a la privacidad y protección de datos personales.[14]

Las políticas y programas públicos en la materia deben contar con un enfoque multidimensional que considere, entre otros factores, el idioma, la accesibilidad para personas con discapacidad, las desigualdades estructurales por razón de sexo, género, racialización, edad y condición socioeconómica, la asequibilidad, la funcionalidad y la calidad del servicio. Esto, considerando que según las cifras más recientes de la ENDUTIH, para 2022, únicamente 78.2% de la población mayor de seis años era

13 Centro México Digital, Índice de Desarrollo Digital Estatal (IDDE) 2023, México, Centro México Digital, 2023, p. 34, https://centromexico.digital/wp-content/uploads/2023/10/IDDE2023_CMD_Reporte.pdf?vgo_ee=l4XVufeHpEFBfFAb1aDkRZ2yREkKxTOAoR6FqrbUrEtJDQVIaMiLXQ%3D%3D%3AWATFXTpaVnawvkjlchS4138ht%2B7DA5eo

14 "Sedena le entra al internet; construirá torres y antenas para garantizar la conectividad en el país", Animal Político, 28 de agosto de 2022, https://animalpolitico.com/2022/08/sedena-llevara-internet-a-mexico

usuaria de internet, y el acceso a dispositivos como computadoras ha mostrado una disminución de ocho puntos porcentuales entre 2018 y 2022[15].

Los problemas en el ejercicio de derechos en el ámbito digital no cesaron ahí. En diciembre de 2018, AMLO declaró que ya no había espionaje. Manifestó con claridad: "Ya pueden ustedes hablar tranquilamente por teléfono. Ya no hay golondrinas en el alambre".[16]

Sin embargo, desde entonces, el presidente se contradijo en sus promesas. Primero, en cuanto a vigilancia masiva, la organización PODER demostró que, en 2019, L3Harris Technologies, Inc. — principal fabricante de antenas falsas conocidas como *IMSI catchers*— la Sedena y la Secretaría de Marina habían celebrado tres contratos, sobre lo cual la Sedena se ha negado a responder o a compartir información. En 2020 la organización South Lighthouse confirmó esto en el proyecto Fake Antenna Detection Project y reveló la detección de —por lo menos — 21 *IMSI catchers* en la Ciudad de México, "ubicadas en zonas geográficas donde comúnmente se encuentran oficinas de gobierno, cuarteles militares, ocurren manifestaciones y/o hay grupos grandes de periodistas y defensores de derechos humanos".[17]

Más recientemente, en los estados y siguiendo la pauta de vigilancia masiva implantada por el presidente de México, el 3 de octubre de 2023 Electronic Frontier Foundation (EFF) informó sobre el inicio de la construcción de la Torre Centinela en Ciudad Juárez. La torre será un edificio de 20 pisos que fungirá como nodo central para el despliegue de un sistema de vigilancia mejorada por inteligencia artificial, que cubrirá 13 ciudades fronterizas de México y compartirá información con el gobierno de Texas.[18]

En octubre de 2022, las promesas del presidente se mostraron vacías cuando la investigación "Ejército espía" detectó la continuidad en el despliegue de Pegasus contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas durante el sexenio actual. Entre las víctimas de la nueva ola de espionaje estaban el defensor Raymundo Ramos, vigilado entre agosto y septiembre de 2020; el periodista Ricardo Raphael, espiado entre octubre y noviembre de 2019 y en diciembre de 2020; un periodista del medio Animal Político, durante 2021, y dos integrantes del Centro PRODH de julio a septiembre de 2022.[19]

Para las 25 personas periodistas y activistas espiada con Pegasus durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, el cambio de gobierno fue percibido como una oportunidad de recibir justicia y garantías de que no se repetiría. En respuesta a las exigencias, en noviembre de 2019 y en agosto de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador aseguró que ya no existían contratos ni relación alguna con

15 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), "En México hay 74.3 millones de usuarios de internet y 18.3 millones de hogares con conexión a este servicio: ENDUTIH 2018", Comunicado de prensa 179/19, 2 de abril de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH_2018.pdf

16 "AMLO asegura que ya no existe espionaje; 'no hay golondrinas en el alambre', dice", Sin Embargo, 19 de diciembre de 2018, https://www.sinembargo.mx/19-12-2018/3512793

17 Fake Antenna Detection Project: Mexico CDMX, International Telecommunication Union, Global Connectivity Report 2022, Suiza, 2022, FADe Project, https://fadeproject.org/?project=mexico-df-es&lang=es

18 Maass, Dave y Veridiana Alimonti, The State of Chihuahua Is Building a 20-Story Tower in Ciudad Juarez to Surveil 13 Cities–and Texas Will Also Be Watching, Electronic Frontier Foundation, 3 de octubre de 2013, https://www.eff.org/deeplinks/2023/09/state-chihuahua-building-20-story-tower-ciudad-juarez-surveil-13-cities-and-state

19 Ejército Espía, "Casos", https://ejercitoespia.r3d.mx/casos/

Pegasus[20], a la par de prometer que la Sedena y la Semar entregarían toda la información sobre la adquisición y despliegue del *malware* de vigilancia selectiva. Es más, con las revelaciones de *Pegasus Project* en 2021[21], se hizo público que el círculo cercano del propio presidente había sido espiado durante el gobierno anterior, con lo cual se presumió cierta intencionalidad de resolver el problema.

No fue así, el Ejército seguía usando Pegasus contra personas periodistas y defensoras de derechos humanos. Al ser interpelado sobre los nuevos casos de vigilancia, el presidente López Obrador se defendió aludiendo a que "no es cierto que se espíe a periodistas o a opositores", sino que las instancias de vigilancia correspondían a "labores de inteligencia, no de espionaje" para, en sus propias palabras "enfrentar a los delincuentes". Es decir: confirmó que Pegasus seguía operando, pero desconociendo u ocultando que las fuerzas armadas estaban utilizando el *malware* para espiar selectivamente a personas inocentes.[22]

La investigación *Ejército espía* también reveló que la Sedena negó la existencia de la información y posteriormente la ocultó con base en el argumento de que iba a ser resguardada por razones de "seguridad nacional". Lo anterior, a pesar de que la contratación de la Comercializadora Antsua, empresa encargada de representar a NSO Group frente a la Sedena, había sido acreditada públicamente mediante la filtración de documentos de la Sedena por el Colectivo Guacamaya y la entrega de información sobre los contratos y montos de adquisición a la Auditoría Superior de la Federación.[23]

Por último, la justicia tampoco llegó en el único de los casos judicializados por el mal uso de Pegasus durante el gobierno anterior. En este caso, en el que figuraba como víctima la periodista Carmen Aristegui, el juez señaló que efectivamente había sido intervenida de forma ilegal por sus investigaciones periodísticas —en especial *La casa blanca de Enrique Peña Nieto*— pero no podía acreditarse plenamente la responsabilidad penal del acusado, un operador técnico de una empresa autorizada para vender Pegasus en México. Así cerramos un sexenio en el que se continuó espiando y tampoco se alcanzó justicia en los casos "del pasado".[24]

Pero eso no es todo, el cerco sobre el ejercicio de los derechos humanos en internet se apretó con iniciativas y leyes que amenazan con destruir y desalentar el espacio cívico digital. Uno de los ejemplos

20 Gobierno de México, Presidencia de la República, Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 3 de agosto de 2021, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-3-de-agosto-de-2021?idiom=es

21 ARTICLE 19, Nuevas revelaciones sobre el uso de Pegasus en México refrendan la necesidad de garantizar verdad, justicia y no repetición en el caso Gobierno Espía, Ciudad de México, ARTICLE 19, 18 de julio de 2021, https://articulo19.org/nuevas-revelaciones-sobre-el-uso-de-pegasus-en-mexico-refrendan-la-necesidad-de-garantizar-verdad-justicia-y-no-repeticion-en-el-caso-gobierno-espia/

22 Gobierno de México, Presidencia de la República, Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 4 de octubre de 2022, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-4-de-octubre-de-2022 https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-4-de-octubre-de-2022

23 Ejército Espía, *op. cit.*

24 ARTICLE 19, "Juicio confirma espionaje con Pegasus contra Carmen Aristegui por labor periodística; FGR debe continuar con las investigaciones", Ciudad de México, ARTICLE 19, 12 de enero de 2024, https://articulo19.org/juicio-confirma-espionaje-con-pegasus-contra-carmen-aristegui-por-labor-periodistica-fgr-debe-continuar-con-las-investigaciones/

La Sedena utilizó el *malware* Pegasus para espiar a Raymundo Ramos y de esta manera interferir en las denuncias que relacionan a elementos de esta dependencia con ejecuciones extrajudiciales.
Foto: **MOISÉS PABLO/CUARTOSCURO.**

más emblemáticos de este tipo de legislación nociva para la democracia es el de las reformas a la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) aprobadas en 2020, encaminadas a ajustar la ley mexicana a disposiciones contenidas en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). [25]

Con estas reformas se avalaron procesos que son abiertamente violatorios de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, como el llamado mecanismo de "aviso y retirada". Para acabar con este ciclo preocupante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) avaló en mayo de este año la reforma en cuestión, abriendo las puertas de par en par a la censura digital.[26]

También se aprobaron reformas legislativas que buscaron facultar a instituciones gubernamentales para recolectar de forma masiva y utilizar datos biométricos de las personas, como el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. Lo peligroso de estos mecanismos era que implicaban restricciones arbitrarias y abusivas al ejercicio de los derechos humanos, en especial del derecho a la privacidad y protección de datos personales. Por fortuna, en este caso, la SCJN estuvo a la altura como garante de derechos humanos y la invalidó.[27]

25 ARTICLE 19 y Clínica de Ciberderecho de la Facultad de Derecho de Harvard, *Acceso Denegado: ¿Cómo pueden responder los y las periodistas y la sociedad civil a las notificaciones de eliminación de contenidos?*, México, ARTICLE 19, 2020, https://seguridadintegral.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/11/DMCA-esp-digital.pdf

26 ARTICLE 19, "Pleno de la SCJN valida censura digital y criminalizar la elusión de candados digitales", Ciudad de México, ARTICLE 19, 30 de mayo de 2024, https://articulo19.org/pleno-de-la-scjn-valida-censura-digital-y-criminalizar-la-elusion-de-candados-digitales/

27 ARTICLE 19, "Nuevamente una iniciativa legislativa busca recopilar datos biométricos de la población sin considerar los derechos de las personas en México", Ciudad de México, ARTICLE 19, 3 de octubre de 2023, https://articulo19.org/nuevamente-una-iniciativa-legislativa-busca-recopilar-datos-biometricos-de-la-poblacion-sin-considerar-los-derechos-de-las-personas-en-mexico/

El 3 de junio, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó el análisis de la impugnaciones a diversos preceptos de la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA).

Foto: **SCJN/CUARTOSCURO**

Las propuestas normativas también pasaron por la criminalización del uso de las tecnologías o facultaron a las autoridades para llevar a cabo acciones de vigilancia en línea. Estas propuestas legislativas abarcaron muchos temas. La presentada por el senador Ricardo Monreal buscó la asignación de responsabilidades a plataformas digitales y medios de comunicación por el contenido generado por terceros, para reconocer el mal llamado "derecho al olvido". [28]

Otra más, presentada por la senadora Olga Sánchez Cordero, buscó la criminalización del uso de las TIC, proponiendo reformar el Código Penal Federal para establecer penas de cárcel para quien utilice filtros o edite fotografías, produzca *memes* que alteren la apariencia de las caras, o modifique digitalmente rostros de terceras personas, incluso el propio.[29] Afortunadamente no prosperaron, pero dan cuenta de un ánimo persecutor y censor en internet.

Más aún, durante estos últimos seis años, el Congreso de la Unión se decantó por un tema en particular: la ciberseguridad. Dicho concepto es ampliamente utilizado en el derecho internacional y en los Estados, pero es poco claro. La perspectiva de las fuerzas políticas que proponen estas reformas era una que habilitaba la vigilancia masiva, el llamado "ciberpatrullaje" y otorgaba ingentes facultades de vigilancia a la Sedena. [30]

En suma, hay en internet una disputa entre un modelo que busca garantizar derechos humanos y uno de control autoritario. Nada está dicho aún, pero la batalla continuará.

28 ARTICLE 19, "Iniciativa para reconocer el 'derecho al olvido' abre puerta a la censura y es contraria a los derechos humanos", Ciudad de México, ARTICLE 19, 14 de enero de 2020, https://articulo19.org/iniciativa-para-reconocer-el-derecho-al-olvido-abre-puerta-a-la-censura-y-es-contraria-los-derechos-humanos/

29 ARTICLE 19, "Iniciativa presentada por la Sen. Olga Sánchez Cordero a favor de los derechos de las infancias esconde limitación ilegítima a la libertad de expresión", Ciudad de México, ARTICLE 19, 21 de septiembre de 2023, https://articulo19.org/iniciativa-presentada-por-la-sen-olga-sanchez-cordero-a-favor-de-los-derechos-de-las-infancias-esconde-limitacion-ilegitima-a-la-libertad-de-expresion/

30 Jiménez Urzua, Leslie, Grecia Macías Llanas y Francia Pietrasanta Baldazo, Francia, *Legislar y castigar: el punitivismo penal en nombre de la ciberseguridad,* Red en Defensa de los Derechos Digitales tiene licencia, 2023, p. 8, https://r3d.mx/wp-content/uploads/Informe-Ciberseguridad-digital.pdf

Periodistas sin derechos en el sexenio de mayor violencia contra la prensa

ARTICLE 19 documentó que durante este gobierno persistió la estrategia de silenciamiento mediante la violencia contra periodistas. Una prensa bajo amenaza constante también continuó padeciendo los controles económicos sobre los medios de comunicación por el uso de la publicidad oficial y la precariedad de los trabajadores de los medios. Por si fuera poco, el trabajo informativo tuvo que afrontar una hostilidad verbal sin precedentes del Ejecutivo Federal, reproducida por autoridades estatales y municipales.

En efecto, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se registraron 3408 agresiones contra la prensa desde el 1.º de diciembre de 2018 hasta el 31 de marzo de 2024. Esto representa un promedio de una agresión cada 14 horas, incluidos los asesinatos de al menos 46 periodistas y cuatro desaparecidos.[31]

A manera de comparación, el gobierno de Enrique Peña Nieto dejó un país en el que se cometieron al menos 2502 agresiones contra la prensa, incluso 46 asesinatos de periodistas y cuatro desapariciones. En este sentido, en materia de violencia contra periodistas y medios de comunicación, Peña Nieto ya había dejado en el país un panorama desolador. Como publicamos en el informe anual de ARTICLE 19 de 2018, *Informe anual 2018: Ante el silencio, Ni borrón ni cuenta nueva,* en el sexenio anterior "el silencio se convirtió en una forma de vida para las y los periodistas".[32]

No obstante, al cierre del gobierno de López Obrador, se identifica que no pudo detenerse la violencia, por el contrario, hubo un incremento *porcentual de 62.13 % de agresiones contra la prensa* respecto al gobierno anterior.[33]

El tipo de agresiones más comunes durante el sexenio fueron la intimidación y el hostigamiento, 880 (25.82 %); seguido de amenaza, 682 (20.01 %), y el uso ilegítimo del poder público, que registró 432 (12.68 %). Tan sólo las tres categorías representan el 58.51 % del total. A este tipo agresiones le siguieron el bloqueo o la alteración de contenido, con 342 (10.04 %); los ataques físicos a periodistas, 295 (8.66 %) y la privación de libertad, 164 (4.81 %).[34]

Destacan las agresiones en línea, que representaron uno de cada tres ataques contra la prensa durante el sexenio. Tal situación se complica a la luz de la falta de voluntad y de capacidades técnicas del Estado para dar con los responsables. Se vuelve aún más compleja dadas las facultades arbitrarias para la moderación de los contenidos de las plataformas de redes sociales, que terminan por eliminar materiales —en principio protegidos por la libertad de expresión— echando mano de criterios que no

31 Con base en documentación de ARTICLE 19

32 ARTICLE 19, *Informe anual 2018: Ante el silencio, Ni borrón ni cuenta nueva*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2019, p. 14, https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/

33 Con base en documentación de ARTICLE 19.

34 *Idem.*

se han transparentado, sin garantías de debido proceso y en contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos.[35]

Llama la atención que —como parte del sello de este gobierno— se hicieron en el país 248 campañas de desprestigio, como forma de intimidación y hostigamiento a la prensa. Además, se documentaron 224 discursos estigmatizantes por medio de comunicaciones oficiales. Al mismo tiempo, registramos 179 agresiones en las "mañaneras" y también identificamos que autoridades municipales y estatales de 20 entidades de la República repitieron 62 veces el mismo discurso estigmatizante: "hampa del periodismo", "hipócritas", "prensa fifí, "conservadores", "fantoches", "doble cara", "corruptos". De la misma forma, en 30 ocasiones particulares emplearon ese discurso para agredir a una persona periodista.[36]

Como se explicó en el informe *Disonancia,*[37] la conferencia matutina concentra la voz del gobierno federal en una sola persona, lo que restringe unilateralmente el tipo de mensaje que se comunica a la sociedad y se configura como una forma de guardián del acceso o zona de filtro. Tal y como lo detallamos en el informe *(Des)información oficial y comunicación social*,[38] el gobierno federal desplegó una estrategia de desinformación dentro de su política de comunicación social, la cual se acompaña de la cancelación efectiva de los procesos legales de acceso a la información, así como del ataque a voces críticas a las que identifica como adversarias.

Otro patrón de los últimos cinco años y medio fue el acoso judicial, del cual se documentaron 158 casos. Esto es el equivalente a que cada mes se iniciaron, en promedio, 2.4 procesos contra periodistas y medios de comunicación por sus publicaciones o investigaciones.[39]

En cuanto a los perpetradores de la violencia, el Estado mexicano, por intermedio de sus autoridades, se mantiene como el principal agresor de la prensa, con 1,559 agresiones, equivalentes a 45.75 % del total. Después de las autoridades, particulares, como individuos o empresas, agredieron a la prensa en 673 ocasiones (19.75 %). Les siguen integrantes de grupos de delincuencia organizada, con 280 casos (8.22 %) y, finalmente, partidos políticos, con 148 casos documentados (4.34 %).[40]

En los casos documentados de violencia letal (46), las desapariciones (cuatro) y las privaciones de libertad de periodistas (165), así como 34 intentos de asesinato. Estas violencias son posibles por las redes de complicidad entre autoridades y grupos delincuenciales. De acuerdo con información recabada por ARTICLE 19, se ha identificado a estos últimos como posibles autores materiales, pero en colusión con funcionarios, lo cual explicaría los altos índices de impunidad en los crímenes.

35 *Idem.*
36 *Idem.*
37 ARTICLE 19, *Disonancia, op. cit.*
38 ARTICLE 19, *(Des)información oficial y comunicación social*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2023.
39 Con base en documentación de ARTICLE 19.
40 *Idem.*

Respecto a la asignación discrecional de publicidad oficial como forma de censura sutil, en este sexenio se perdió una oportunidad histórica para reglamentar esta publicidad. Ello, pese a que en septiembre de 2021 la Primera Sala de la SCJN ordenó al Congreso federal subsanar graves deficiencias – como la falta de criterios claros, objetivos y transparentes —que presentaba la Ley General de Comunicación Social de 2018.[41]

El gasto en publicidad oficial durante este sexenio (desde 2019 hasta 2023) asciende a 13,566,000 de pesos, que representa 83.10 % menos del gasto del gobierno de EPN (80,282,000 de pesos). Este gobierno ha subejercido el presupuesto destinado a la publicidad oficial, alrededor de 33.39 % en promedio. Sin embargo, los problemas relativos al gasto en publicidad oficial no yacen sólo en limitantes al gasto, sino en su apropiada asignación y distribución.[42]

El gasto siguió concentrándose en gran medida: un pequeño grupo de medios de comunicación recibió la mayor parte de los recursos, lo que perpetuó la desigual distribución entre los medios. De 916 medios de comunicación que recibieron publicidad oficial en el periodo mencionado, los primeros 10 concentraron 47.08 % de los recursos y el resto se dividió entre los otros 906. Ello da cuenta de la continuidad en la estrategia de amordazamiento y control de líneas editoriales mediante el gasto de comunicación social.[43]

En cuanto a la precariedad histórica en el ámbito laboral, la situación no mejoró para las personas trabajadoras de la prensa. De acuerdo con encuestas realizas por ARTICLE 19 en informes previos, de 674 periodistas, sólo 28.78 % ha firmado algún contrato. En el mismo sentido, 20.03 % de las personas periodistas encuestadas informó no tener seguro social o gastos médicos, mientras que 41.69 % tienen social o algún seguro privado de gastos médicos. A pesar de que en 2022 se dio a conocer por parte del gobierno federal el programa Seguridad social para periodistas por cuenta propia, éste, además de tener vacíos importantes como los criterios de selección, falta de difusión y de no cubrir el problema estructural de falta de derechos laborales y de seguridad social.[44]

En suma, las y los periodistas sigue afrontando condiciones de silenciamiento creadas sobre todo por actores estatales, a la par que una situación histórica de precariedad laboral que profundiza la vulnerabilidad del sector. A ello hay que sumar la falta de acceso a la justicia en los ataques perpetrados contra periodistas, lo cual crea un ciclo infinito de violencia. Poco ayuda en estas circunstancias un discurso estigmatizante del poder público, que lo único que provocó fue atizar las agresiones contra la prensa. Las cifras que denotan el incremento brutal de la violencia no mienten.

41 Para mayor información ver las publicaciones de Fundar y ARTICLE 19 *Derecho a la información. En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 16 de agosto de 2022, https://articulo19.org/publicidad-oficial-2021 y ARTICLE 19, "La publicidad oficial en 2022: menos gasto, misma opacidad", Ciudad de México, ARTICLE 19, 8 de agosto de 2023, https://articulo19.org/la-publicidad-oficial-en-2022-menos-gasto-misma-opacidad/.

42 Elaborado por Fundar, Centro de Análisis, con base en la plataforma COMSOC de la Secretaría de la Función Pública.

43 *Idem.*

44 Desde 2021, ARTICLE 19 pregunta en aquellos casos en los que tiene contacto directo con la víctima, si es posible incorporar datos estadísticos de su situación económica en los análisis de la organización. Para mayor detalle, ver nota metodológica.

El derecho a la verdad como arma contra la política del olvido

Al inicio del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se prometió priorizar los esfuerzos en materia de acceso a la verdad con el fin de brindar respuestas a los miles de familiares de personas desaparecidas en el país. Incluso, en el primer año de su mandato, el presidente anunció que no se escatimarían recursos financieros y humanos para garantizar la búsqueda de personas desaparecidas, su regreso a casa, la identificación de las víctimas y de los restos exhumados de fosas e investigar a los perpetradores de las desapariciones. [45]

Hacia el final del sexenio, estas promesas y la voluntad política se fueron diluyendo. En el transcurso de su gobierno, el presidente fue adoptando un discurso de negación de la magnitud, continuidad y agudización de la crisis de desaparición de personas y de la crisis forense.

En el capítulo correspondiente a la garantía del derecho a la verdad, estudiamos el retroceso institucional en la búsqueda de personas desaparecidas. Analizamos el desmantelamiento del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), la imposición de la actual titular de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y la falta de registros confiables para conocer la crisis forense en el país, así como la estrategia de manipulación y reducción de las cifras de personas desaparecidas.

Examinamos la situación de emergencia y riesgo de muerte que viven las personas buscadoras de personas desaparecidas y, en este marco y durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, se documentaron 16 víctimas de asesinato y una de desaparición por su labor de búsqueda.[46]

También hacemos un balance de los mecanismos extraordinarios en la política sexenal de memoria y verdad: el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (COVAJ), 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 (COVEH).

Se expone, asimismo, el incumplimiento del acuerdo presidencial de transferencia de archivos con información sobre violaciones graves a derechos humanos (VGDH), además de la falta de entrega de documentos clave por el Centro Nacional de Inteligencia y la Sedena para la COVAJ, el GIEI-Ayotzinapa y el Mecanismo de Esclarecimiento Histórico (MEH) de la Comisión de la Verdad.

Por supuesto, también se evidenció el ocultamiento de información a los padres y madres de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, a quienes el presidente les negó los archivos de inteligencia militar sobre la desaparición forzada de sus hijos. [47] En esta misma línea, se desmantelaron el MEIF y el

45 Gobierno de México, Presidencia de la República, "Asumimos compromiso de la búsqueda de desaparecidos con absoluta consciencia y responsabilidad, afirma presidente López Obrador", Comunicado, 24 de marzo de 2019, https://www.gob.mx/presidencia/prensa/asumimos-compromiso-de-la-busqueda-de-desaparecidos-con-absoluta-consciencia-y-responsabilidad-afirma-presidente-lopez-obrador

46 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 189 Período de Sesiones de la CIDH. Audiencia Pública México: Protección de mujeres buscadoras (archivo de video), México, 28 de febrero de 2024, https://www.youtube.com/watch?v=JjaaObmGYkQ

47 "Operación silencio: Así el Ejército ocultó información sobre el caso Ayotzinapa", *Proceso*, 31 de marzo 2024, https://www.proceso.com.mx/reportajes/2024/3/31/operacion-silencio-asi-el-ejercito-oculto-informacion-sobre-el-caso-ayotzinapa-326425.html

Familiares de personas desaparecidas protestan frente a la Secretaría de Gobernación en la en Ciudad de México.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA.**

CNIH, conforme se diluyó la voluntad política de este gobierno, pese a ser iniciativas pertinentes y prometedoras.[48]

En los hechos, este gobierno federal se ha caracterizado por tener los mayores índices de desaparición de personas y por una profundización de la impunidad en comparación con los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Ello explica el interés por "rasurar" las cifras de personas desaparecidas, que para abril de 2024 ya sumaban 116,000 (40 % durante este sexenio). Además, es el periodo presidencial en el cual más personas buscadoras han sido asesinadas y desaparecidas.[49]

En la culminación de esta política de olvido y negación, encontramos el freno a la investigación sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. Presentada como la principal promesa en materia de derechos humanos, el presidente se topó con el Ejército y su responsabilidad en los hechos. La COVAJ no avanzó más, el GIEI —por segunda ocasión— tuvo que abandonar el país y las organizaciones que representan a las familias de los estudiantes han padecido el denuesto del propio presidente. Todo un sexenio sin saber del paradero de los jóvenes, además de la impunidad garantizada a la ins-

48 Centro Prodh, "Esfuerzos forenses extraordinarios, en el abandono", Animal Político, 8 de mayo de 2024, https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/esfuerzos-forenses-en-abandono

49 Martínez, César, "Desaparece una persona cada hora en el sexenio de AMLO", *A donde van los desaparecidos,* 1 de junio de 2023, https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/01/desaparece-una-persona-cada-hora-en-sexenio-de-amlo/ ; González, Isabel, "En el limbo, más de 62 mil desaparecidos; actualizarán censo cada dos meses", *Excelsior*, 15 de diciembre de 2023, https://www.excelsior.com.mx/nacional/en-el-limbo-mas-de-62-mil-desaparecidos-actualizaran-censo-cada-dos-meses/1625476

titución castrense. Aquí quedó claramente evidenciado el proyecto político del sexenio obradorista que está a punto de terminar: el cogobierno con el Ejército.[50]

La erosión institucional: derechos sin garantías

El proceso de "desinstitucionalización" de México es evidente. A lo largo del sexenio —hasta un corte en mayo de 2024— se concretaron 65 designaciones en 17 de las 19 instituciones clave,[51] de un total de 96 designaciones que tuvieron que hacerse por ley. Actualmente, hay 27 designaciones rezagadas, además de 12 encargos que están por concluir en lo que queda del año. A esto se le suman 48 vacantes en tribunales electorales y 51 en tribunales administrativos de los estados y salas regionales, que representan más de 100 designaciones pendientes.[52]

Lo anterior se enmarca en una estrategia de debilitamiento de las instituciones y los contrapesos democráticos, que se refuerza con un discurso de ataque del Ejecutivo Federal contra la relevancia de estos órganos. Tal discurso ha cristalizado en propuestas de reforma constitucional presentadas por el presidente el 5 de febrero pasado: el conocido como Plan "C". [53]

Durante el sexenio se hicieron designaciones atípicas. Para la Comisión Federal de Competencia (Cofece), la SCJN tuvo que ordenar al Ejecutivo Federal que nombrara tres vacantes. Por primera vez en la historia de la incipiente democracia mexicana, se designó cuatro personas consejeras del INE por insaculación, debido a la falta de consensos entre las fuerzas políticas dentro del Congreso. El Inai quedó paralizado cinco meses por tres vacantes no cubiertas por el Senado y, por primera vez, dos nombramientos ya hechos fueron vetados por el presidente. Por si fuera poco, hay 71 magistraturas vacantes en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.[54]

En el capítulo sobre la erosión institucional, analizamos cómo las prioridades sexenales no han crecido con una perspectiva de derechos humanos, sino de seguridad militarizada. Durante el sexenio, fue insuficiente el presupuesto dedicado a garantizar el derecho a la información, apoyo a víctimas, personas defensoras o periodistas. En el caso del Inai, la CNDH y la FGR se redujo en términos reales, apreciándose un crecimiento muy ligero (de 4.37%) para la CEAV y sólo el Mecanismo de Protección tuvo un crecimiento claro de 111.13%. Sin embargo, el Ejército concentra tanto presupuesto, que la

50 Centro Prodh, "Privilegios militares", Animal Político, 23 de enero de 2024, https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/ayotzinapa-militares-defensa-sedena

51 El cual comprende: Banco de México (Banxico); Instituto Nacional Electoral (INE); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai); Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece); Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); Comisión Reguladora de Energía (CRE); Fiscalía General de la República (FGR); Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); Consejo de la Judicatura Federal (CJF); Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); Tribunal Superior Agrario (TSA); Auditoría Superior de la Federación (ASF); Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); Comité de Participación Ciudadana (CPC) y Comisión de Selección (CS) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

52 Según datos del Observatorio de Designaciones Públicas, proyecto de ARTICLE 19 y FUNDAR.

53 *Idem.*

54 *Idem.*

La parálisis de órganos garantes, como el Inai, ha ocasionado un vacío en el derecho a la información de la sociedad mexicana.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

suma del Inai, CNDH, la CEAV, el Mecanismo y la FGR equivale a 17% del presupuesto de la Sedena durante el sexenio.[55]

En el análisis de instituciones clave para los derechos humanos, comenzamos con la CNDH. La gestión de Rosario Piedra Ibarra ha demostrado los peligros de la cooptación partidista de una institución. En el informe damos cuenta de la opacidad con la que se actúa, llegando al extremo de testar datos relevantes de 2546 recomendaciones públicas.[56] No se impugnaron las reformas que pretendían la militarización de la Guardia Nacional, pese a gozar de los medios de control estipulados por la Constitución —acaso su facultad más relevante—. Su intromisión en temas electorales fue ilegal y utilizada para atacar al INE, presidido por Lorenzo Córdova, y declarado prácticamente como un enemigo del oficialismo.[57]

Por si fuera poco, persiguió judicialmente a críticos de la Comisión como el reconocido defensor de derechos humanos José Martínez, director general de la Primera Visitaduría entre enero y agosto de 2020, y quien a su salida denunció irregularidades en la institución.[58]

55 Elaboración de ARTICLE 19 con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2019 A 2024.

56 Martínez, Paris, "CNDH Rectifica y reabrirá acceso a expedientes de 1990 a 2015", Animal Político, 3 de julio de 2023,. https://animalpolitico.com/sociedad/cndh-rectifica-reabrir-acceso-expedientes-1990-a-2015

57 En un hecho sin precedentes, la Comisión Nacional emitió la Recomendación General 46/2022 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2022, en la cual "recomienda la transformación del INE y reivindica el derecho del pueblo a la democracia", en franca alienación con el discurso del gobierno federal que mantenía una abierta confrontación con el órgano electoral.

58 Díaz, Gloria Leticia, "ONG denuncia persecución de la CNDH en contra del defensor José Martínez Cruz", Proceso, 18 de noviembre de 2021, https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/11/18/ong-denuncia-persecucion-de-la-cndh-en-contra-del-defensor-jose-martinez-cruz-276051.html

Como lo ha observado el Centro Prodh, las dos autoridades a las que la CNDH dirigió más recomendaciones ordinarias durante 2023 fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguro Social y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con 90 y 33 respectivamente, que en conjunto representa 42% de todas las recomendaciones emitidas en el año. Destaca también el amplio número de recomendaciones dirigidas al Instituto Nacional de Migración (INM), con 31. En contraste, la suma de las recomendaciones a la Guardia Nacional (GN), a la Sedena y a la Semar es de apenas 31, que representa sólo 11% del total.[59]

Otro hecho revelador de las prioridades en la CNDH es la emisión de recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, pues ha concentrado más esfuerzos en analizar sucesos ocurridos durante gobiernos anteriores que el actual: en 29 de las 49 recomendaciones de este tipo se acreditaron violaciones graves a derechos humanos perpetradas antes del 1.° de diciembre de 2018.[60]

Como se ha dicho, el discurso de López Obrador durante su campaña y como presidente electo en 2018 fue una falacia al afirmar que las víctimas tendrían justicia y siempre habría los recursos suficientes para su atención. Tal como lo señalaron extitulares de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas —Jaime Rochín y Mara Gómez Pérez—, desde la llegada de este gobierno, las condiciones para operar se tornaron adversas respecto a recursos materiales, económicos y humanos que permitieran una correcta operación.[61] Esto sin olvidar que quienes padecen estas circunstancias y continúan en una situación desesperante son las víctimas, con rostros y nombres concretos.

El Sistema Nacional de Víctimas, encabezado por el propio presidente, nunca se ha reunido. Respecto a la situación de la CEAV, las mermas que ha presentado en su presupuesto se traducen a final de cuentas en el abandono de miles de víctimas en el país y su inatención. En el sexenio de López Obrador se aumentó apenas un 4.3% su presupuesto en términos reales, y se han eliminado recursos importantes para la atención a víctimas como el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), el cual se redujo de 500 millones en 2018 a 430 millones en 2019, para ser finalmente eliminado en 2020. Su servicio de asesoría jurídica para la atención a víctimas se encuentra sobrecargado, pues muestra un grave déficit del personal necesario para una correcta atención a víctimas: una persona asesora da seguimiento a 170 casos activos.[62]

A pesar de ser una institución que gozó de un incremento considerable en su presupuesto, el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas sigue sin contar con recursos suficientes ante la situación de violencia desbordada que enfrentan los grupos

59 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Balance general CNDH 2023, 10 de diciembre de 2023, https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/20231207_Balance_CNDH_Integrado-rev.pdf.

60 *Idem.*

61 Gobierno de México, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), "Comunicado de prensa: Presenta renuncia comisionado ejecutivo de atención a víctimas", 7 de junio de 2019, https://www.gob.mx/ceav/documentos/comunicado-de-prensa-presenta-renuncia-comisionado-ejecutivo-de-atencion-a-victimas y "'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/maragomez-renuncia-ceav-sin-apoyo/

62 La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas: Una década de simulación", Causa en Común, octubre de 2023, https://causaencomun.org.mx/beta/ceav/

de población que atiende. En 2018, daba atención a unas 700 personas beneficiarias, tanto periodistas como defensores de derechos humanos. A marzo de 2024, hay en el Mecanismo más de 2200. Esto implica que durante el sexenio el número de personas beneficiarias aumentó 185.71%.[63]

En este contexto, se llevó un proceso de revisión de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), que emitió 104 recomendaciones en 2019. Como parte del proceso de implementación de cambios, se creó por parte de la Segob un Grupo de Trabajo con las organizaciones de la sociedad civil. En el camino se han tenido algunos debates y cambios positivos, lo que demuestra el valor del diálogo.[64]

En este sentido, el Mecanismo de Protección es una instancia que indudablemente ha cambiado durante este gobierno en comparación con el anterior. No obstante, los retos y fallas en la correcta ejecución de medidas, en el análisis de riesgo y la falta de una mirada preventiva que le permita coordinarse con otras instancias la han convertido en una ventanilla única de atención, incapaz de generar un cambio sustantivo en los procesos de violencia que viven en México tanto periodistas como personas defensoras.

Precisamente, la falta de justicia es un enorme incentivo para que la violencia se perpetúe, haciendo que las medidas de protección sean insuficientes por sí solas. La FGR, por intermedio de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), se ha mostrado incapaz de hacer investigaciones exhaustivas y diligentes en todos los casos, dejando a la mayoría de los periodistas en situación de vulnerabilidad y sin acceso a la justicia. A pesar de las promesas de garantizar la justicia para periodistas víctimas de delitos, este sexenio, los avances han sido limitados y el mensaje que reciben quienes agreden a la prensa es que no serán investigados y sus acciones quedarán impunes.

La FEADLE, por ejemplo, ha reducido el número de indagatorias por delitos cometidos contra periodistas en este sexenio. En comparación con el periodo de Peña Nieto, en los últimos cinco años puede apreciarse una reducción clara de 28.40% en las indagaciones iniciadas por la FEADLE por delitos contra periodistas. Ello a pesar de que las estadísticas demuestran que la violencia contra la prensa ha crecido 62% con respecto al sexenio anterior. Algo más grave es que en el actual periodo presidencial sólo ha dado inicio a 14 procesos de investigación por asesinatos de periodistas. Es decir, de los 46 asesinatos que ARTICLE 19 destacó en el capítulo, la FEADLE sólo ha tomado 38.43% de los casos de homicidios de periodistas. [65]

63 Vázquez, Juan, "Espacio OSC llama al gobierno mexicano a destinar recursos para garantizar funcionamiento del mecanismo", Ciudad de México, ARTICLE 19, 29 de agosto de 2018, https://articulo19.org/espacio-osc-llama-al-gobierno-mexicano-a-destinar-recursos-para-garantizar-el-funcionamiento-del-mecanismo/

64 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (ONUDH), "ONU-DH revisa Mecanismo de Protección y realiza 104 recomendaciones para su fortalecimiento", Ciudad de México, 26 de agosto de 2019, https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-revisa-mecanismo-de-proteccion-y-realiza-104-recomendaciones-para-su-fortalecimiento/

65 Fiscalía General de la República (FGR), Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH), Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), Informe estadístico, actualizado a abril de 2024, https://stastdgv2portfgr032.blob.core.windows.net/femdh/FEADLE/Informes/ReportesMensuales2024/ESTADISTICAS%20Abr%2024.pdf

El 22 de febrero de 2022, periodistas de Campeche se sumaron por segunda ocasión al movimiento nacional contra las agresiones a periodistas.

Foto: MICHAEL BALAM/CUARTOSCURO

De 1726 indagaciones efectuadas por la FEADLE desde su creación a abril de 2024, sólo se reportan 187 sentencias y otras formas de resolución anticipada (acuerdos reparatorios, procedimientos abreviados, suspensión condicional del proceso). Ello ha dado como resultado un porcentaje de impunidad de 89.17% de los casos de violencia contra la prensa, si se toman en cuenta todas las formas de resolución de los casos.[66]

¿Dónde quedan entonces las indagatorias? En las fiscalías locales que no tienen, en su mayoría y en el mejor de los casos, capacidades y perspectivas de investigación especializada en estos delitos. En el peor de los casos, en las localidades se entreveran relaciones de complicidad entre fiscales y perpetradores de la violencia. En 2021, pudimos corroborar que solamente cuatro fiscalías (Chiapas, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí) estaban en vías de ejecutar el Protocolo Homologado para la Investigación de Delitos contra la Libertad de Expresión, adoptado en 2018 por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.[67]

De esta manera, el panorama actual de "desinstitucionalización" —traducido en la falta de designaciones a la par de precarios recursos materiales, financieros y humanos para las instituciones que protegen y procuran los derechos humanos— da cuenta de la falta de priorización de esta agenda básica para la construcción de Estado de Derecho y democracia. Con ello se consolida el ambiente en el que prevalecen la falta de garantías para los derechos humanos y fenómenos como violencia, censura, impunidad y opacidad.

66 *Idem.*

67 Investigación parte del informe anual 2021 *Negación,* de ARTICLE 19, *Negación, op. cit.*

La presa El Centenario, en Tequisquiapan, atraviesa una sequía severa debido al calentamiento global y a la falta de lluvias.

Foto: **CÉSAR GÓMEZ REYNA/ CUARTOSCURO**

INFORMACIÓN
TRANSPARENCIA

LA TRANSPARENCIA A MODO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

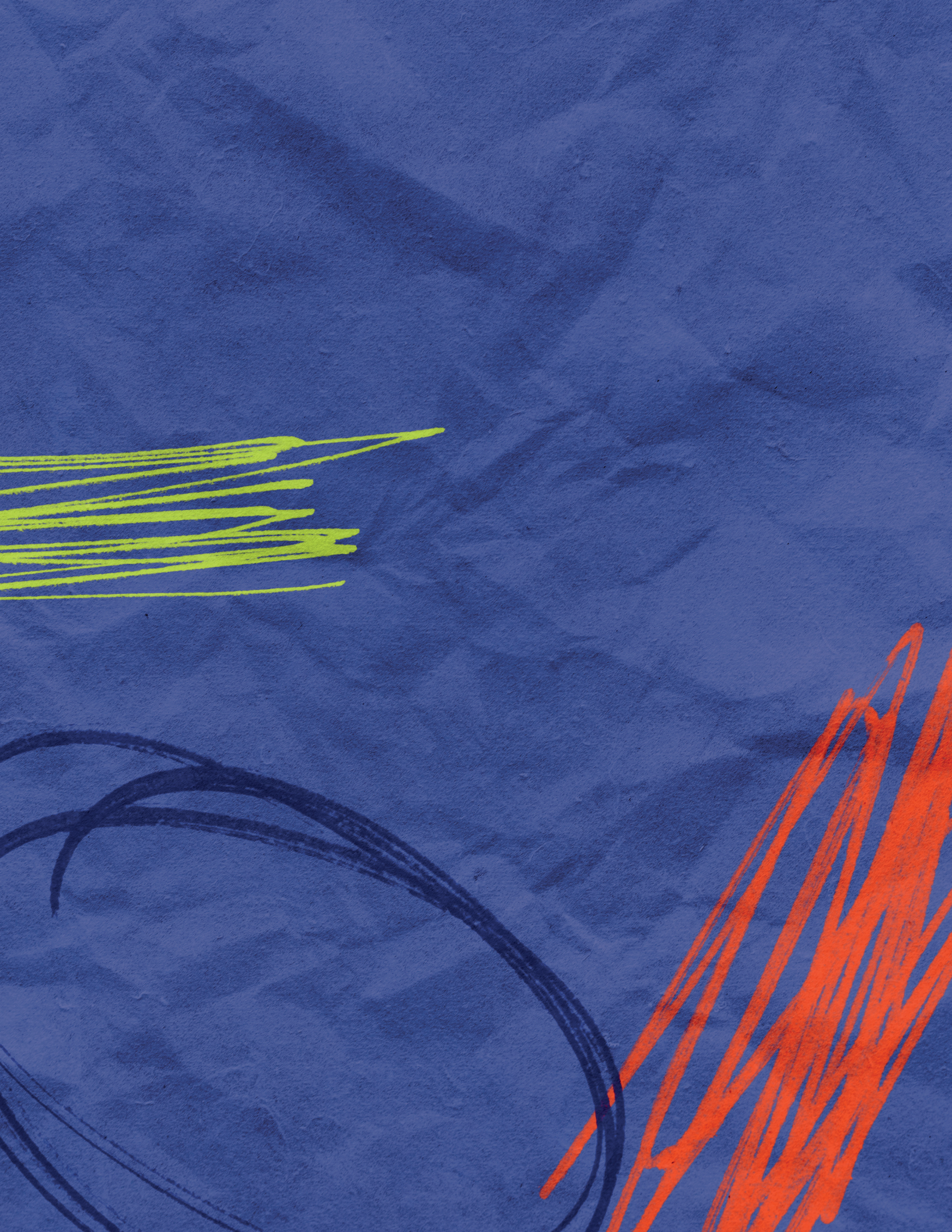
ARTICLE 19

Llevaba ya varios días ingresando a la biosfera de Sian Ka'an desde el sur, por el único y solitario camino que existía; se hacían 90 minutos de viaje sin ninguna señal y lo mismo de regreso. Una tarde, mientras conducía, vi que un denso humo cubría la carretera y el fuego se asomaba desde la orilla, pero tuve que seguir mi camino para evitar manejar de noche. Al día siguiente, regresé pensando que el incendio se habría extinguido, pero no fue así.

Me detuve en una intersección para tener dos vías de salida y comencé a caminar. El calor era insoportable y la tierra exhalaba humo. Había que tener cuidado con los árboles y las ramas que podían caer, además de los tábanos cuyas picaduras son muy dolorosas. Desde abajo, el humo y el fuego impresionaban, pero al volar el dron comprendí la extensión de la situación. Este fuego llevaba ya tres días sin ser atendido. Tomé todas las fotos que pude y regresé a Mahahual, donde las publiqué en mis redes sociales para pedir ayuda y expresar la gravedad de la situación. Pie de Página, un medio con el que colaboro, publicó una nota sobre el tema, destacando que el segundo macizo forestal más grande de América estaba en llamas desde hacía varios días.

Al día siguiente, vi una camioneta de la CONAFOR mientras cenaba y me dijeron que estaban trabajando en el incendio para apagarlo.

Foto: **ALEJANDRA RAJAL**



LA TRANSPARENCIA A MODO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

ARTICLE 19

Evaluación del programa Sembrando Vida desde la óptica del derecho a la información

En el último siglo, el régimen de bienestar en México se ha institucionalizado con la creación de instancias de prestación de bienes y servicios sociales por medio de órganos de atención a la salud y la educación. En estos sistemas, base de legitimación del régimen posrevolucionario, eran comunes las prácticas centralizadas de corporativismo y clientelismo políticos para la asignación de recursos, que consideraban a las personas como objetos de componendas y no como sujetos de derechos.[1]

Desde finales de 1980, el modelo de desarrollo social empleado en México consistió en la creación de programas focalizados como instrumentos de intervención, que se consolidaron como un elemento importante de la política social nacional, caracterizada por la segmentación y la estratificación de las instituciones que generen beneficios económicos y sociales para toda la población en el marco de un régimen de bienestar.[2] Recientemente, en 2020, se *constitucionalizaron* diversos programas, como el apoyo a personas con discapacidad, a adultos mayores y a estudiantes, entre otros.

Ello fue resultado de que, desde 2018, hubo un cambio en materia política, económica y social en la vida pública del país. En este marco, se inició la aplicación de uno de los diez programas más importantes de la política de desarrollo social del gobierno federal para el periodo 2019–2024, encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Se trata del programa Sembrando Vida (en adelante, PSV).[3] Este

1 Luna Velázquez, Baldomero, *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*, México, Instituto Belisario Domínguez/ Cámara de Senadores, 2012,https://nautilo.iib.unam.mx/Record/000649604

2 Yaschine, Iliana y Sara M. Ochoa, S., "La política de superación de la pobreza en México, 1997–2014", en R. Cordera y E. Provencio, *Informe del desarrollo en México 2015*, Ciudad de México, PUED-UNAM, 2016, pp. 121–148.

3 Navarrete Rodríguez, Viridiana, "El programa social Sembrando Vida y los derechos sociales: estudios de casos en el estado de Veracruz", tesis de maestría en Ciencias, Institución de Enseñanza e Investigación en Ciencias Agrícolas, Colegio de Postgraduados, 2022, p. 2.

programa, implementado por la Secretaría de Bienestar, es parte de la estrategia de desarrollo social de este gobierno, que busca brindar una atención integral a las problemáticas vinculadas con la autosuficiencia alimentaria, la reducción de la pobreza rural y la degradación ambiental.[4]

En sus reglas de operación (en adelante, ROP), este programa se planteó tres líneas de trabajo estratégicas, que son: a) la *sociocultural*, a través de asistencia o acompañamiento técnico en temas de ahorro, construcción de ciudadanía, desarrollo comunitario, igualdad de género, salud comunitaria y demás destinadas a recomponer el tejido social comunitario; b) la *socioambiental*, por medio del acompañamiento agrícola y el apoyo económico y en especie, para hacer productiva la tierra y lograr la autosuficiencia alimentaria agroforestal, y c) la *socioeconómica*, que consiste en asistencia técnica y mecanismos financieros para promover la inclusión productiva y financiera.[5]

Este programa ha sido el segundo con mayor presupuesto en la Secretaría de Bienestar. Entrega tres tipos de apoyo: 1) apoyo económico de 5000 pesos mensuales, 2) apoyo económico adicional y 3) apoyo en especie para la producción agroforestal.[6]

Los recursos del PSV se asignan de forma general, por año fiscal: en 2019, 15,000 millones de pesos; en 2020, 28,504,908,856 pesos; en 2021, 28,929,908,846 pesos; en 2022, 29,903,868,459 pesos y, en 2023, 37,136,532,015 pesos.[7]

Para el año 2024, se prevé que se alcance la meta de tener una cobertura, en 24 entidades federativas, de 1,139,372.5 hectáreas. También se plantea proporcionar a las personas beneficiarias un pago mensual directo de 6250 pesos, a través de transferencias electrónicas, por lo que hubo un incremento de *1250 pesos adicionales*, respecto a los 5000 pesos mensuales que se pagaban desde 2019, es decir, *25 % más.*[8]

4 Gobierno de México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, "Programa Sembrando Vida", https://www.gob.mx/inecc/articulos/programa-sembrando-vida-307254?idiom=es#:~:text=El%20Programa%20Sembrando%20Vida%20busca,la%20recuperaci%C3%B3n%20del%20medio%20ambiente

5 Reyes Chacha, Ricardo J. y Caro Laguna Idalí, "Construcción de indicadores de evaluación del componente social del programa Sembrando Vida (PSV), tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco, p. 16.

6 Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el Ejercicio Fiscal 2024, numeral 1.3 "Objetivos específicos", Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713371&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0

7 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), "Secretaría de Bienestar debe informar montos del programa Sembrando Vida, suministrados a dependencias estatales: Inai", nota informativa INAI 050/23, 1 de septiembre de 2023, https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-050–23.pdf

8 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Fichas de monitoreo y evaluación 2021–2022 de los programas y acciones federales de desarrollo social, Ciudad de México, Coneval, 2022, https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_21–22.pdf

RECURSOS APROBADOS AL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA, 2019-2024
(MILLONES DE PESOS)

Año	Monto
2019	–
2020	21,198.7
2021	28,718.4
2022	29,685.2
2023	37,136.5
2024	38,928.6
TMCA	N.A.

Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), PEF 2023-2024.

En ARTICLE 19 hemos dado seguimiento a la implementación del PSV desde el enfoque de transparencia proactiva, por medio de entrevistas semiestructuradas y solicitudes de acceso a la información, a fin de conocer los retos y dificultades que han enfrentado las personas campesinas, principalmente en los estados de Chiapas, Yucatán y Oaxaca para poder ser beneficiarias de este programa, continuar como parte del mismo y cumplir con las metas que les son impuestas.[9]

Precisamente, una de las cuestiones que se han observado es la opacidad de la Secretaría de Bienestar para proporcionar información amplia sobre diversos aspectos del programa. Por ejemplo, una persona solicitó conocer el presupuesto por año fiscal, desglosado por entidad federativa, pero no se le entregó dicho desglose argumentando que el presupuesto se asigna en forma general al PSV por año fiscal y no se distribuye por entidad federativa o por municipio.

En virtud de dicha respuesta, la persona solicitante presentó un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai). En su análisis, este organismo garante del acceso a la información determinó revocar la respuesta de la Secretaría de Bienestar, ya que si bien ésta envió la información sobre el presupuesto por año fiscal, no fue así respecto de la entrega de recursos a dependencias de las entidades federativas, a pesar de que existen convenios de colaboración. Por esta razón, el pleno del Inai instruyó a la dependencia para hacer una nueva búsqueda exhaustiva y con carácter amplio, a fin de entregar la información solicitada.[10]

Cuando la Secretaría de Bienestar entregó la documentación faltante a la persona solicitante, el Pleno del Inai acreditó el cumplimiento de la resolución, por lo cual el asunto se dio por concluido.[11]

9 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia. Informe anual de ARTICLE 19* [resumen ejecutivo], México, ARTICLE 19, 2022, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2023/03/Resumen-Ejecutivo-Informe-2022-Articulo-19.pdf

10 Inai, "Secretaría de Bienestar...", *op. cit*

11 Recurso de revisión. Cumplimiento. Expediente RRA 6284/23. Sujeto obligado: Secretaría de Bienestar, Inai, 2023.

Este caso ilustra cómo *la Secretaría de Bienestar está incumpliendo con sus obligaciones de transparencia proactiva*, ya que la información básica que obligatoriamente debería ser publicada y difundida por diversos medios, como es el presupuesto y entrega de recursos públicos del PSV, suele proporcionarse de manera reactiva, es decir, mediante una solicitud de acceso a la información. Y no sólo eso, sino que dicha información se entrega de manera incompleta, contraviniendo al principio de máxima publicidad establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En las evaluaciones del PSV realizadas en 2019–2020[12] *y 2021–2022*[13] *por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), esta instancia detectó algunas ausencias, vacíos y sesgos metodológicos en el diseño e implementación del programa* que coinciden con los hallazgos de ARTICLE 19 desde la perspectiva del derecho a la información.

Entre ellos, que en las ROP no existen indicadores para los objetivos de desarrollo, inclusión, cohesión social y organización comunitaria (entre otros), lo que imposibilita su medición y evaluación. Además, no se incorpora una conceptualización de la importancia de estos rubros.[14]

En cuanto a la difusión, se ha detectado que los documentos básicos de los programas sociales, como son las ROP y los requisitos solicitados a las personas beneficiarias, no se encuentran disponibles. En la mayoría de los casos, están alojados en páginas de internet, redactados en un lenguaje muy técnico, principalmente en español, y las comunidades dependen de la llegada de funcionarios públicos para obtener información de primera mano y en las lenguas originarias.[15].

Sobre el registro de las personas beneficiarias, desde 2019 se inició el desarrollo de una plataforma informática, llamada NUCLEO, en la que se registra a las personas beneficiarias los días 20 de cada mes.[16] Sin embargo, no existe un sistema informático o una base de datos en la que se registre la información de toda la población interesada en ingresar al programa y que haya presentado una solicitud, lo cual limita el conocimiento sobre la demanda y la capacidad de atención del PSV.[17]

Este programa tampoco tiene contemplado un mecanismo que permita conocer cuál fue el criterio de prelación para seleccionar a todos aquellos solicitantes que se encontraban en lista de espera para formar parte del programa o, incluso, por qué no fueron seleccionados. Por ejemplo, una persona del estado de Chiapas pidió conocer, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (solicitud de acceso a la información 00172421), los motivos por los cuales no le brindaron apoyo en el mes de febrero de 2021, explicando que no le habían informado absolutamente nada y no tenía notificación por ningún medio de si había sido dado de baja del programa.[18]

12 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Sembrando Vida 2019–2020*, Coneval, 2020.

13 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Fichas de monitoreo...*, *op. cit.*

14 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evaluación de diseño...*, *op. cit.*, p. 51.

15 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia...*, *op. cit.*

16 Coneval, *Evaluación de diseño...*, *op. cit.*, p. 29.

17 *Idem.*

18 Solicitud de acceso a la información PNT 00172421, 11 de marzo de 2021.

Otro aspecto mencionado por el Coneval en su evaluación está relacionado con el acompañamiento social y técnico, el cual se encuentra a cargo de personal especializado en esas áreas, que se auxilia de los becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, los cuales no cuentan con oficinas donde puedan llevar a cabo sus actividades ni con equipo de cómputo provisto por el programa, por lo cual deben realizarlas con sus propios equipos y con conexiones a internet personales o rentadas.

Esto dificulta el trabajo de quienes se encuentran en las comunidades, sobre todo, para enviar los reportes mensuales, debido a la falta de internet, lo que los obliga a trasladarse a la coordinación territorial.

Por otro lado, la población objetivo de este programa se integró por personas mayores de 18 años de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios padecen altos niveles de rezago social, con un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. Ello implica la siembra de cultivos anuales, árboles maderables y milpa intercalada entre árboles frutales (MIAF).[19]

Además, la mayor parte de la población beneficiaria es hablante de lengua indígena,[20] que pertenece al sector socioeconómico con mayores obstáculos para el acceso a derechos, lo cual se materializa negativamente en sus condiciones de salud y de acceso a servicios públicos, principalmente en el caso de las mujeres indígenas quienes, además, *enfrentan un ingreso limitado a programas y servicios sociales, y una escasa participación política comunitaria.*[21]

De acuerdo con un grupo de académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),[22] *este programa está pasando por encima de las formas de organización de las comunidades originarias, con el fin de promover una visión desarrollista que da preferencia a la creación de proyectos que favorezcan el comercio internacional y el turismo,* convirtiendo a las y los campesinos en empleados del gobierno e insertándolos en la burocracia.[23]

19 Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación..., *op. cit.*

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

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Mujeres indígenas (*brochure*)", https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Brochure-MujeresIndigenas.pdf (consulta de abril de 2020).

22 Hernández Meza, Gabriela, "Deforestación y debilitamiento de la organización comunitaria: consecuencias de Sembrando Vida", *Resonancias* [blog], Canal Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, https://www.iis.unam.mx/blog/deforestacion-y-debilitamiento-de-la-organizacion-comunitaria-consecuencias-de-sembrando-vida/

23 Canal Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 27 de septiembre de 2022, *Seminario "Análisis crítico lógico de los impactos del programa Sembrando Vida..."*, video de YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=pEk8lY7fMQ4

Precisamente, un poblador de Nuevo Chihuahua, del municipio Benemérito de las Américas, Chiapas,[24] –quien pidió permanecer en el anonimato— reconoce que si bien el PSV le ha traído beneficios económicos, también ha terminado por ser un empleo. Sin embargo, hasta el momento no ha tenido información sobre la continuidad del programa, reconociendo que "si dejamos la plantación, algunos van a dejar perder, y es un trabajo que se queda y se va perder".

Por su parte, un habitante de Tientul Grande, municipio de Salto de Agua, Chiapas,[25] —quien pidió mantenerse en el anonimato— menciona que muchas personas de su comunidad no entraron al PSV porque ya tenían mucho quehacer en su parcela, en donde siembran maíz y frijol, y con ese programa tendrían mucho más trabajo.

Explicó que en Tientiul Grande la mayoría no reciben el PSV por esa razón, ya que solamente se dedican al cultivo de maíz y frijoles para el autoconsumo, más no a la siembra de árboles. En sus propias palabras:

> *Al sembrar un árbol tienes que limpiarlo bien para que crezca y muchos los tienen abandonados sus árboles que sembraron. El programa es mucho trabajo y por eso muchos no quieren recibir el apoyo. Muchos no están acostumbrados a recibir apoyo del gobierno y trabajan de su propia tierra, trabajan para consumir.*

De igual manera, los resultados de este programa se alejan de las metas propuestas en materia ecológica, debido a que promueve la deforestación y la erosión del suelo. *El PSV no ha llegado a favorecer la reforestación del país, sino que con su aplicación se han perdido alrededor de 72,830 hectáreas, ya que con el fin de obtener el beneficio algunos propietarios deforestaron sus terrenos para cumplir con los requisitos.*[26]

En un análisis realizado por el capítulo México de World Resources Institute (WRI),[27] esta organización señala que, en las coberturas forestales en los municipios que abarca el programa, y sus posibles resultados en términos de mitigación del cambio climático, es evidente que aún existen importantes oportunidades para que el PSV aporte al cumplimiento en nuestro país de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), contempladas en el Acuerdo de París,[28] sobre todo, cuando la información sobre los resultados en materia de reforestación son aún opacos.

En una solicitud de acceso a la información dirigida a la Secretaría de Bienestar por una persona de Quintana Roo, ésta pidió: "1) El documento que consigne de dónde provienen las plantas y cómo fueron distribuidas; 2) el número de plantas que no se han logrado sembrar o no sobrevivieron; 3) el lugar en donde fue más recurrente la pérdida de las plantas y el documento que consigne por qué sucedió y, 4) el costo de su producción y distribución".[29]

24 ARTICLE 19, entrevista vía Whatsapp, 22 de marzo de 2024.

25 ARTICLE 19, entrevista vía Whatsapp, 14 de marzo de 2024.

26 Warman, Javier *et al.*, "Análisis de los impactos en las coberturas forestales y potencial de mitigación de las parcelas del programa Sembrando Vida", documento de trabajo, WRI México, pp. 2 y 6.

27 *Idem.*

28 *Ibid.*, p. 4.

29 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), "Secretaría de Bienestar debe informar sobre producción y sembradío de plantas, en el marco de Sembrando Vida: Inai", nota

Alrededor de 72,830 hectáreas de árboles se perdieron debido a Sembrando Vida, ya que algunos propietarios deforestaron sus terrenos para cumplir con los requisitos del programa.
Foto: **MARGARITO PÉREZ RETANA/ CUARTOSCURO**.

En respuesta, la dependencia remitió una relación de proveedores de plantas de 2019 a 2022, con el costo de producción y distribución. Asimismo, señaló que tienen una tasa de sobrevivencia del 82% y prometió que se enviaría un archivo con la distribución y fuente de abastecimiento de las plantas entregadas en el periodo de septiembre de 2021 a junio de 2022.

La Secretaría se limitó a señalar el porcentaje de sobrevivencia de plantas, sin especificar cuántas no se lograron sembrar, argumentando que no estaba obligada a generar documentos *ad hoc* y no llevó a cabo una búsqueda de la información requerida. En virtud de lo anterior, el pleno del Inai le ordenó entregar los documentos solicitados por el solicitante debido a que la dependencia no realizó una búsqueda exhaustiva de la información.[30]

De la información recabada por ARTICLE 19 mediante testimonios, reportes académicos y notas de prensa, podemos concluir que este programa tiene muchos pendientes en materia de acceso a la información, como son:

1. *Mecanismos de monitoreo más eficientes.* Esto permitiría conocer el número de personas beneficiarias o quienes dejan de serlo y cuáles son los motivos. La falta de esta información imposibilita apreciar el verdadero alcance del PSV en relación con la localización de las personas beneficiarias y si los recursos respectivos realmente se ubican en municipios con alto rezago e incluso si se están asignando a quienes de verdad se pudieran beneficiar con el programa.

2. *El cumplimiento de obligaciones de transparencia proactiva.* Resulta preocupante que no exista un desglose del presupuesto por año fiscal así como de la entrega de recursos a dependencias de las entidades federativas. Preocupa aún más que las personas tengan que recurrir a las solicitudes de acceso a la información para conocer cuestiones relacionadas con su pertenencia al programa. Esto, precisamente, es resultado de la falta de monitoreo de la situación de los beneficiarios luego de su ingreso al programa.

3. *Lenguaje técnico y falta de pertinencia cultural.* El PSV fue anunciado como un programa para apoyar la producción agroforestal, no obstante, no hay información suficiente que dé cuenta de que dicho objetivo se esté cumpliendo, debido a las prácticas de opacidad en la entrega de información de la Secretaría de Bienestar respecto al número de proveedores de plantas y el costo de producción y distribución, así como el porcentaje de sobrevivencia por coberturas forestales en los municipios del programa. Ello no solamente permitirá conocer el impacto del programa en las personas beneficiarias, sino en la mitigación del cambio climático.

informativa INAI/129/22, 27 de noviembre de 2022, https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-129–22.pdf

30 *Idem.*

El derecho a la información ambiental en contextos de cambio climático

En junio de 2022, la ciudad de Monterrey sufrió una de sus crisis más graves por escasez de agua, ya que sus reservas se encontraban prácticamente secas e incluso se llegó a hablar de que el "día cero"[31] había llegado.[32] De manera similar ocurrió este 2024 en la Ciudad de México.[33] La crisis hídrica en ambas urbes no es sólo consecuencia de un manejo desmedido en las ciudades, sino del acaparamiento que empresas e intereses particulares hacen de la mayoría de los recursos hídricos. A la par, la falta de lluvias, la sequía y las cada vez más altas temperaturas evidencian que el cambio climático está convirtiéndose en uno de los desafíos más importantes de México.

Precisamente, a pesar de que nuestro país siempre ha sido vulnerable a fenómenos naturales, el cambio climático ha demostrado que esto se puede intensificar a corto plazo, siendo conveniente tomar medidas de manera urgente. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU), el *cambio climático* se refiere al aumento de las temperaturas a nivel global a largo plazo y, por ende, a un cambio en los patrones del clima, como consecuencia de la liberación de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Entre sus consecuencias figuran "sequías intensas, escasez de agua, incendios graves, aumento del nivel del mar, inundaciones, deshielo de los polos, tormentas catastróficas y disminución de la biodiversidad".[34]

Entre los ejemplos actuales, tenemos olas de calor más intensas, sobre todo, en estados como Yucatán[35] y Quintana Roo,[36] sumadas a la deforestación masiva en estas entidades,[37] además de fenómenos naturales extremos, como el caso del huracán Otis en Guerrero. Ante este panorama, es fundamental revisar y cuestionar qué medidas y acciones se están tomando en el país y cómo se está involucrando a la población, además de conocer cuáles de estas acciones contemplan las necesidades de la población indígena y de las comunidades rurales y afromexicanas, en su diversidad de contextos y lenguas. Vale la pena también comprobar qué compromisos ha asumido México a nivel nacional e internacional para mitigar los impactos del cambio climático.

31 La noción de "día cero" se refiere al momento en que una ciudad o país agota sus reservas de agua para satisfacer las necesidad básicas. Dorado, César, *et al*., "¿Hay un Día Cero? Te explicamos la escasez del agua en CDMX y el Cutzamala", *Animal Político*, 23 de febrero de 2024, https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/dia-cero-agua-cdmx-cutzamala

32 Brooks, Darío, "A Monterrey le llegó el día cero: la grave crisis de falta de agua que vive la segunda ciudad más poblada de México", *BBC News Mundo*, 27 de junio de 2022, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61917457

33 González Díaz, Marcos, "¿Qué hay de cierto en que Ciudad de México podría quedarse sin agua y llegar a su 'día cero'?", *BBC News Mundo*, 11 de marzo de 2024, https://www.bbc.com/mundo/articles/czvz81g5l450

34 Naciones Unidas, "¿Qué es el cambio climático?", https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change

35 Montero, Aarón, "Intensa ola de calor en Yucatán: en breve se rompería el récord de marzo", *Diario de Yucatán*, 5 de marzo de 2024, https://www.yucatan.com.mx/merida/2024/03/05/intensa-ola-de-calor-en-yucatan-en-breve-se-romperia-el-record-de-marzo.html

36 "Ola de calor en Quintana Roo 'asará' a habitantes con temperaturas de hasta 40 grados", *El Heraldo de México Quintana Roo*, 4 de marzo de 2024, https://quintanaroo.heraldodemexico.com.mx/local/2024/3/4/ola-de-calor-en-quintana-roo-asara-habitantes-con-temperaturas-de-hasta-40-grados-946.html

37 López Puerta, Regina y Arturo Daen, "7 millones de árboles talados para construir el Tren Maya, reconoce el gobierno; tramo 5, el de más deforestación", *Animal Político*, 20 de marzo de 2024, https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/arboles-talados-tren-maya

Uno de los puntos principales en la mitigación del cambio climático es el involucramiento y la participación de la población en la toma de decisiones ambientales. Sin embargo, si las propias comunidades no cuentan con información sobre lo que se está haciendo en el país, la apropiación de la política pública se convierte en una tarea muy difícil.

México ha asumido compromisos internacionales relacionados con la creación de programas nacionales para la mitigación del cambio climático. En abril de 2020, ratificó el Protocolo de Kioto,[38] que es un instrumento vinculante adoptado en 1995 por diversos países cuyo objetivo es obligar a las naciones industrializadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Cuatro años antes, en 2016, México ya se había sumado al Acuerdo de París, signado en la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático,[39] entre cuyos objetivos se encuentra mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1.5 ºC,[40] poniendo énfasis en la mitigación y en la adaptación.

Antes, en el año de 1993, también ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)[41] de 1992, la cual establece las bases para la creación de políticas políticas conjuntas entre varios países y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Por otra parte, a nivel nacional, México cuenta con varios instrumentos, como la Ley General de Cambio Climático,[42] publicada en 2012, de la cual emanan las leyes estatales en la materia. Entre estos instrumentos, también se encuentran el Atlas Nacional de Riesgos y los Atlas Municipales de Riesgos, así como el financiamiento de medidas contra el cambio climático (véase anexo 1). Además, otras estrategias de planeación, como las NDC, que establecen las acciones de adaptación alrededor de cinco ejes temáticos: la prevención para la población, la resiliencia y seguridad alimentaria, la conservación ambiental, la gestión del agua y la protección de infraestructuras estratégicas y del patrimonio cultural.[43]

Las NDC, presentadas en la 27.° Conferencia de las Partes de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), reconocen que el cambio climático afecta de forma diferenciada a la población, siendo más agudas sus consecuencias para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o que se encuentran en desventaja, especialmente, las mujeres. Sin embargo, las estrategias y planeaciones no detallan cómo se hará participe a estas poblaciones, cuál será la forma de integración y cómo se darán a conocer estas contribuciones.

38 "Acuerdos internacionales", *México ante el Cambio Climático*, https://cambioclimatico.gob.mx/acuerdos-internacionales/

39 *Idem.*

40 *Idem.*

41 "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", *México ante el Cambio Climático*, https://cambioclimatico.gob.mx/convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico/

42 Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, Diario Oficial de la Federación, 15 de noviembre de 2023, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708634&fecha=15/11/2023#gsc.tab=0

43 Gobierno de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Contribución determinada a nivel nacional. Actualización 2022*, Medio Ambiente / INECC, p. 6, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Mexico_NDC_UNFCCC_update2022_FINAL.pdf

Analizando el panorama de México, en este sexenio existe un estancamiento en los avances para frenar el cambio climático. Ello es así porque *las instituciones encargadas de ello se han debilitado*. Tal es el caso del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), que nace con la Ley General de Cambio Climático. En diciembre de 2021, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) hizo oficiales sus planes de desaparecerlo y asumir directamente sus labores, con el fin de "no duplicar funciones y frenar la corrupción".[44] El INECC, como organismo de investigación, generaba insumos de manera técnica y científica para "la protección del medio ambiente, preservación y restauración ecológica, crecimiento verde, así como la mitigación y adaptación al cambio climático",[45] influyendo en la toma de decisiones en la política pública de cambio climático.

De acuerdo con la doctora Ruth Cerezo Mota, investigadora del Instituto de Ingeniería de la Unidad Académica Sisal de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),[46] la actual administración ha buscado la manera de "torcer las cosas" al recortar personal técnico calificado y especialistas en campo de los organismos en materia ambiental:

> *Entra López Obrador y de las primeras cosas que hace [...] es cortar el 50 % del personal de la Semarnat. De la Semarnat emanan muchos organismos, por ejemplo, la Conagua y el INECC, Conabio, Conam, Conafor. Todas éstas se desprenden de Semarnat. Entonces, cuando se hace el 50% de recorte por austeridad y anticorrupción, los primeros que se van son gente de campo, la gente altamente tecnificada, especializada; por ejemplo, de la Profepa, que eran los que iban y vigilaban la tala ilegal, ahora ya no tienen personal. [...] Tú te puedes quejar y van a atender tu llamada, pero ya no tienen personal que vaya a verificar si están deforestando y si esta deforestación es ilegal" [...]. Ése fue como el primer golpe que le dan al medio ambiente.*[47]

Por otro lado, el *presupuesto público de 2024 para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático no se relaciona de manera directa con los acuerdos internacionales ni con las obligaciones asumidas*. Este recurso público incluye los rubros de "Prestación de Servicios Públicos de Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya", con 5,937,262,358 pesos; "Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros", con 119,999,999,999; "Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.", con 427,500,000; "Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa)", con 986,360,000; "Sembrando Vida", con 36,137,248,336, y, en materia de ambiental, "Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable", con solo 4,717,694, e "Investigación científica y tecnológica", con 216,643,869, entre otros.[48]

44 Toche, Nelly, "Científicos y ONG rechazan desaparición del INECC y el IMTA, *El Economista*, 19 de diciembre de 2021, https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Cientificos-y-ONG-rechazan-desaparicion-del-Instituto-Nacional-de-Ecologia-y-Cambio-Climatico-y-el-Instituto-Mexicano-de-Tecnologia-del-Agua-20211219–0020.html

45 "Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático", México ante el Cambio Climático, https://cambioclimatico.gob.mx/instituto-nacional-de-ecologia-y-cambio-climatico/

46 La doctora Ruth Cerezo Mota, investigadora del Instituto de Ingeniería de la Unidad Académica Sisal UNAM, es la única científica mexicana que pertenece al Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), "Dra. Ruth Cerezo Mota", *Instituto de Ingeniería UNAM*, https://www.iingen.unam.mx/es-mx/Investigacion/Academicos/Paginas/RCerezoM.aspx

47 ARTICLE 19, entrevista en línea a la doctora Ruth Cerezo Mota, investigadora del Instituto de Ingeniería de la Unidad Académica Sisal UNAM, 22 de marzo de 2024.

48 Gobierno de México, Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7I83r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

Construcción del tramo 5 del Tren Maya en Playa del Carmen.

Foto: **ELIZABETH RUIZ/CUARTOSCURO**

Es paradójico que parte del presupuesto asignado para supuestamente atender el cambio climático, se destine al proyecto del Tren Maya, el cual ha causado una evidente catástrofe ambiental. Diversos activistas medioambientales han denunciado la devastación, ecocidio y destrucción que ha ocasionado a su paso la construcción del Tren Maya", con la tala de más siete millones de árboles en los tramos que van desde Palenque hasta Escárcega, entre 2019 y 2023,[49] en contraste directo con el anunció del Ejecutivo de que no se talaría ningún árbol.[50]

Al respecto, la doctora Cerezo *menciona que existe un retroceso en las ambiciones ambientales, así como una contravención de las propias leyes mexicanas en esta materia.* Para ella,

> *Lo preocupante es el deterioro ambiental, por ejemplo, la pérdida de siete millones de árboles; es que no se reduzca la sensación térmica en la península [de Yucatán]. Aquí, en la península, estamos viendo que si tú quitas vegetación seguiremos teniendo lluvia asociada a huracanes y no temporales. En lugar de llover todos los días por tres meses continuos, ahora va llover un día sí y ocho no, un día sí de forma extrema, 40 no. Y eso es un problema, porque si llueve de manera extrema, nosotros nos inundamos, se pierden cultivos y hay otros daños económicos y de infraestructura asociados a las inundaciones.*[51]

Este retroceso en política pública, se refleja también en que el presupuesto destinado para mitigar el cambio climático sea utilizado en acciones que no precisamente se relacionan de forma directa con estrategias dirigidas a ello.

Al respecto, Beatriz Olivera refiere que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF),

> *Desde 2018 se han incluido programas presupuestales en el anexo de cambio climático, cuyos objetivos y reglas de operación no contribuyen a la mitigación o adaptación de los efectos del cambio climático o lo hacen de manera muy marginal. También hay casos en los cuales incluso dichos programas son contrarios a los objetivos del anexo y fomentan actividades que contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero, en lugar de reducirlas.*[52]

Es preciso hacer hincapié en que México ocupa el noveno lugar a nivel mundial en emisiones de gases efecto invernadero,[53] mientras que se ubica en el sitio 38[54] dentro del Índice de Desempeño frente al Cambio Climático (CPI, por sus siglas en inglés); éste tiene el objetivo de analizar la actividad frente al cambio climático de 63 países, para evaluar si están cumpliendo con las acciones que

49 López Puerta, Regina y Arturo Daen, "7 millones...", *op. cit.*

50 "#HistoriaDetrásDeLaFoto: AMLO aseguró no tirar ningún árbol para el Tren Maya", *Expansión Política*, 21 de abril del 2022, https://politica.expansion.mx/mexico/2022/04/21/amlo-aseguro-no-tirar-ningun-arbol-para-el-tren-maya

51 ARTICLE 19, entrevista a la doctora Ruth Cerezo..., *op. cit.*

52 Olivera, Beatriz, "Presupuesto público para cambio climático", *Nexos*, 30 de octubre de 2023, https://medioambiente.nexos.com.mx/presupuesto-publico-para-cambio-climatico/

53 "México, en el top 10 de países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero", *Forbes México*, 11 de marzo del 2024, https://www.forbes.com.mx/mexico-en-el-top-10-de-paises-con-mayores-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero/?__cf_chl_tk=kvyZd14fZxhYsq.VFZdRdhSv9I5_Lih1dGPGqW5Pl7U-1715292004-0.0.1.1-1834

54 Servín, Alba, "Índice de desempeño ambiental 2024: Retrocede México 7 lugares", *El Economista*, 29 de febrero de 2024, https://www.eleconomista.com.mx/los-especiales/Indice-de-desempeno-ambiental-2024-Retrocede-Mexico-7-lugares-20240229-0040.html

se han señalado y si los líderes mundiales están realmente combatiendo la crisis climática. *México ha retrocedido siete lugares desde 2023, ya que su principal fuente de energía sigue proviniendo de los combustibles fósiles.*

Otra de las barreras es la falta de actualización periódica de la información sobre planes, acciones y seguimiento de los instrumentos en materia de cambio climático, lo que, por ende, lleva a un desconocimiento general en este tema y a una política pública debilitada, tal como lo señala una especialista en cambio climático:

> *Ha habido una serie de omisiones por muchos lados. Para empezar, un gran reto es que la agenda de cambio climático se percibe aislada del resto de los problemas de desarrollo; entonces, cuando la población no ve lo relevante que es cuestionarnos la forma en que se definen las políticas de cambio climático, se hace mucho más difícil demandar la transparencia en este proceso [...]. Cuando hablamos de transparentar y brindar información, no solamente se trata de compartir información o liberar grandes bases de datos, sino de acompañar esta apertura de información con contexto de por qué es relevante, dando info [**sic**] más contextual a la ciudadanía de una forma asequible y digerible.*[55]

En este sentido, *no hay certeza sobre la forma en que las personas podrán informarse sobre acciones, estrategias y planes, o incluso cómo pueden ser partícipes de la toma de decisiones ambientales y en la mitigación del cambio climático,* dado que mucha de esta información es desconocida para la ciudadanía en general. A ello se suma que es poco asequible, por su carácter técnico y el volumen de datos que se manejan.

En el libro *La gobernanza climática en México*,[56] se subraya que:

> *Se tiene que hacer [*sic*] énfasis en que la participación social debe ser informada y responsable (en los tres ámbitos de gobierno) y ello supone que todos los ciudadanos del país deben ser, estar y vivir conscientes del riesgo personal, social, ambiental, cultural, político, institucional, económico y de desarrollo que supone el cambio climático en el devenir de su existencia individual y para con que dicho principio de realidad los ciudadanos puedan incursionar en el espacio público formal e informal, público y privado, controlado o libre de coerción de una manera real y efectiva en el proceso de la política pública en el ámbito climático.*[57]

El derecho a la información sobre el cambio climático está previsto en el marco normativo mexicano. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley General de Cambio Climático,

> *Toda persona tendrá derecho a que las autoridades en materia de cambio climático, así como la Comisión, el Consejo y el Sistema de Información sobre el Cambio Climático pongan a su disposi-*

55 ARTICLE 19, entrevista a una persona experta en cambio climático que prefirió permanecer anónima por razones de seguridad, 19 de marzo de 2024.

56 Rueda Abad, José C. *et al.*, coords., *La gobernanza climática en México: Aportes para la consolidación estructural de la participación ciudadana en la política climática nacional. Volumen I: Diagnósticos*, México, Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM.

57 *Idem.*

> *ción la información que les soliciten en los términos previstos por las leyes. Los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo.*[58]

Por otra parte, en 2021 entró en vigor en México el 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 —conocido como Acuerdo de Escazú—, un instrumento que refleja el interés por "la lucha contra la degradación de las tierras [...] el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres".[59] Este acuerdo tiene por objetivo asegurar que los países firmantes garanticen la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, además de la protección a personas defensoras del medio ambiente. Es por esto que el derecho de acceso a la información sobre el cambio climático va relacionado directamente con el ejercicio de otros derechos: a la vida, al agua, al medio ambiente sano, a la salud, etcétera.

En países especialmente desguarnecidos ante fenómenos naturales —como México—, el derecho a la información sobre el cambio climático puede abonar a que no se sigan creando asimetrías lesivas para la población en situación de vulnerabilidad, sobre todo en comunidades del país que históricamente han sido olvidadas y excluidas de la toma de decisiones que afectan sus entornos socioambientales. Es importante resaltar que aunque existe un marco legal que obliga al Estado a crear, registrar, difundir y promover todo tipo de información relacionada con el cambio climático, dicha obligación se encuentra lejos de ser cumplida.

El derecho de acceso a la información ambiental en el contexto del cambio climático implica no solamente conocer los instrumentos internacionales a los que se ha sumado México, sino que *el Estado cree, registre, divulgue, sensibilice y difunda información sobre las estrategias, acciones y medidas de mitigación en torno al cambio climático y sus impactos sobre la población,* y que en la práctica ésta pueda estar involucrada en la toma de las decisiones respectivas.

La información brindada no debe ser una respuesta paliativa ni reactiva, sino asequible y culturalmente pertinente, en el entendido de que las personas enfrentan cada vez más riesgos ante los fenómenos naturales. Al respecto, señala la doctora Cerezo Mota:

> *Con el cambio climático estamos haciendo que haya un aumento de eventos extremos y eso es con los pocos cambios que hemos hecho. Es un poco aterrador el futuro en general para el planeta, porque a nivel internacional seguimos sin cumplir. No sólo México, sino muchos países. Se están rompiendo récords de temperatura antes de lo que esperábamos y están sucediendo las cosas más rápido de lo que la comunidad científica y los modelos decían.*[60]

58 Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones..., *op. cit.*

59 Comisión Económica para América Latina (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* [LC/PUB.2018/8/Rev.1], Santiago, Cepal, https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content

60 ARTICLE 19, entrevista en línea a la doctora Ruth Cerezo..., *op. cit.*

Desastres ocasionados por fenómenos naturales: los impactos de los huracanes Eta y Otis

En los últimos años hemos visto en México desastres ocasionados por fenómenos naturales, muchos de los cuales tienen su causa en el cambio climático, ya que si bien tales eventos ocurren cada cierto tiempo, la intensidad con la que se presentan y, sobre todo, el impacto que están teniendo en la población han aumentado.

De acuerdo con especialistas en la materia, "el aumento de la temperatura del aire y del agua provoca un aumento del nivel del mar, potentes tormentas, fuertes vientos, sequías e incendios más intensos y prolongados, e intensas precipitaciones que dan lugar a inundaciones".[61]

El aumento en la intensidad e impacto de los huracanes plantea la necesidad de que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) redoblen sus acciones para hacer frente al cambio climático y sus consecuencias, dado que, como se mencionó antes, es responsabilidad de los gobiernos la reducción de emisiones, las estrategias de mitigación y adaptación, y el periodo de tiempo que se considere para ello.

Sin embargo, ARTICLE 19 ha documentado que en los casos específicos de los huracanes Eta (2020) y Otis (2023), México no ha tomado las medidas necesarias para hacer frente a ello. Esto se refleja en las acciones gubernamentales de gestión del riesgo y, principalmente, en el presupuesto destinado a ello. De acuerdo con Ariana Escalante Kantún, de Fundar, "si bien el presupuesto del anexo transversal Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático aumentó 18.7% respecto al presupuesto de 2023, la realidad es que los recursos están destinados a proyectos que no tienen relación [...] con la mitigación y adaptación del cambio climático".[62]

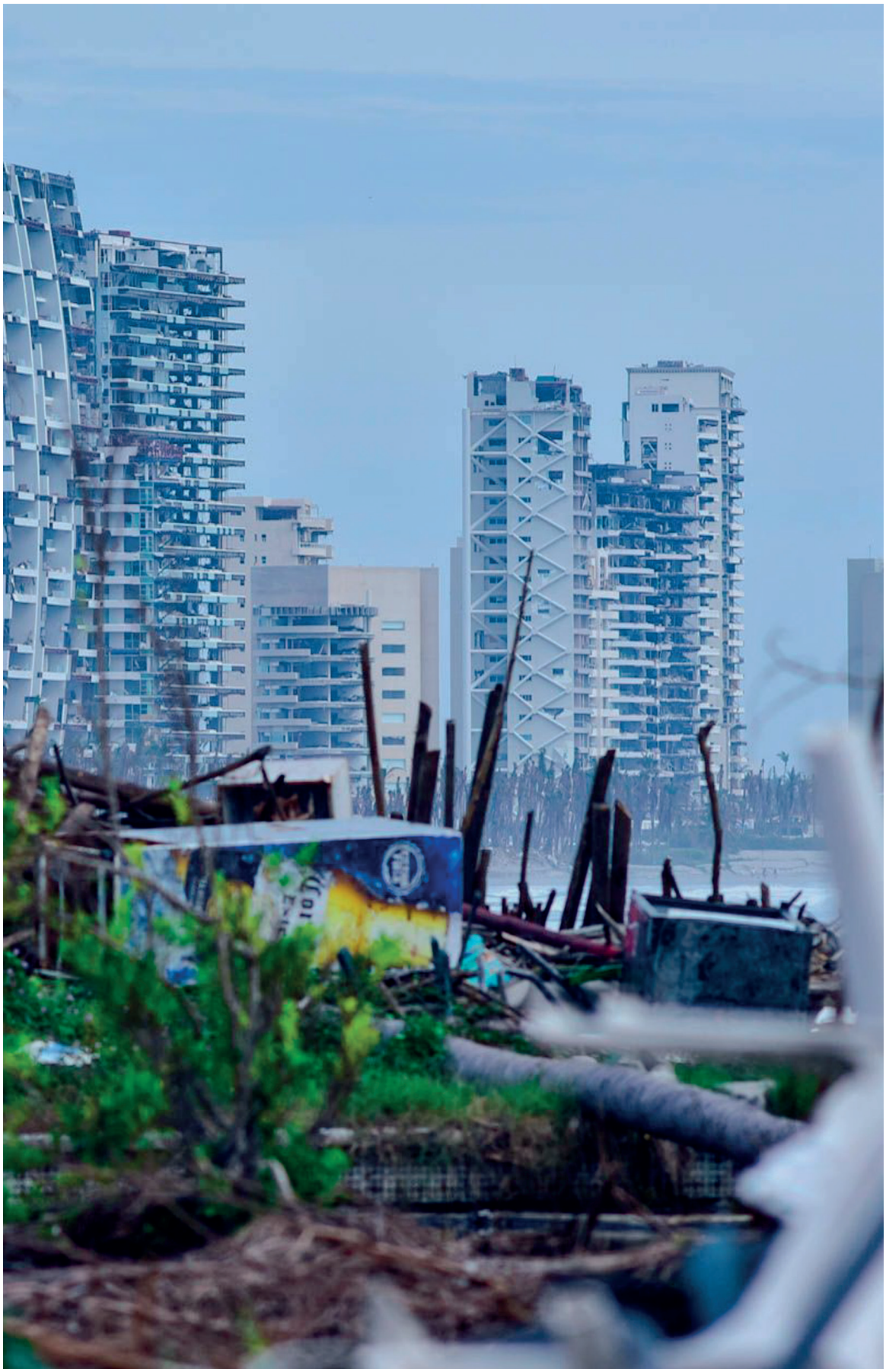
Estos recursos se han destinado al Tren Maya y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), sin que parte de tal presupuesto se asigne para acciones de difusión y de prevención frente a los fenómenos ambientales (véase anexo 2). *Los desastres provocan crisis humanitarias en los territorios donde impactan, al estar la mayoría de estas zonas habitadas por poblaciones en situación de pobreza y de pobreza extrema y que, paradójicamente, son quienes menos han contribuido a ocasionar estas crisis.*

En los primeros días de noviembre de 2020, se registró en Chiapas la llegada del huracán Eta que, tras recorrer Centroamérica, llegaba a México con rumbo a su destino final, en Florida. A su paso, este fenómeno afectó principalmente a comunidades indígenas zoques, con un saldo de tres personas muertas y la pérdida total de viviendas, obligando a las familias a desplazarse de su territorio, que quedó imposibilitado para volver a habitarse.[63]

61 "5 desastres naturales que reclaman medidas contra el cambio climático", *Oxfam International*, https://www.oxfam.org/es/5-desastres-naturales-que-reclaman-medidas-contra-el-cambio-climatico

62 Escalante Kantún, Ariana, "Otis abre la pregunta ¿dónde están los recursos para hacer frente a la crisis climática?", *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, 7 de noviembre de 2023, https://fundar.org.mx/otis-abre-la-pregunta-donde-estan-los-recursos-para-hacer-frente-a-la-crisis-climatica/

63 López, Isaí, "Comunidades zoques afectadas por Eta se mantienen vulnerables por lluvias", *El Heraldo de Chiapas*, 27 de julio de 2021, https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local/comunidades-zoques-afectados-por-eta-se-mantienen-vulnerables-por-lluvias-7008614.html



Aspectos de la destrucción que el huracán Otis causó en algunas partes de la Zona Diamante de Acapulco.

Foto: **CARLOS CARBAJAL/ CUARTOSCURO**

En 2022, ARTICLE 19 investigó el impacto del huracán Agatha, que tocó tierra en el litoral de Oaxaca. En este caso, 25,134 familias resultaron damnificadas y varias comunidades quedaron incomunicadas y con elevados conteos de daños, tanto en la región de la Costa como en la de Sierra Sur, en dicha entidad.[64]

Hacia finales de octubre de 2023, el huracán Otis tocó tierra en Guerrero, arrasando y devastando toda la costa de Acapulco y municipios aledaños. Este fenómeno, de categoría 5 y uno de los huracanes más fuertes que ha impactado en el Pacífico mexicano, tuvo desastrosas consecuencias tanto en las vidas humanas como en pérdidas materiales.

Hasta el 18 de enero de 2024, la Fiscalía General del Estado de Guerrero reportó a ARTICLE 19, mediante una solicitud de acceso a la información, que aún se hallaban desaparecidas 30 personas,[65] además de la muerte de 52,[66] así como los daños a 274,502 viviendas y 47,627 establecimientos mercantiles.[67] El número de desapariciones contrasta con las más de 1000 personas reportadas por la Brigada Otis en sus redes sociales hasta el 15 de febrero de 2024.[68]

La población afectada por el huracán no contó con información y se desconocen los protocolos a seguir en caso de emergencias de tal magnitud que permitan contribuir a la seguridad de las familias. Así lo narró Marco Antonio A., quien vivió el impacto de Otis en Acapulco:

> *Los primeros tres días sí se percibió una verdadera ausencia del Estado y sus instituciones, todo lo que sabemos de la gente, las calles, saqueos de comida y de electrodomésticos, [...] no había un comunicado de qué hacer, había una incertidumbre. A mí me preocupó mucho que la Guardia [Nacional] y el presidente no tuvieran información. El protocolo de intervención qué nos dice: o estamos muy dependientes de los medios de comunicación o hay un vacío de protocolos. Lo que vivimos en esos tres días fue un hundimiento del Estado, no había comunicación, autoridad, reglas.*[69]

Los desastres no son ocasionados sólo por los fenómenos naturales, sino por acciones y omisiones humanas que involucran procesos sociopolíticos; por ende, el Estado tiene diferentes tipos de obligaciones frente a una situación de siniestro:

64 "Versión estenográfica. Plan de apoyo a población afectada por huracán Agatha en Oaxaca", 9 de junio de 2022, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-plan-de-apoyo-a-poblacion-afectada-por-huracan-agatha-en-oaxaca

65 Solicitud de acceso a la información pública PNT 120203123000649, 13 de diciembre de 2023.

66 "Hay 52 muertos y 32 desaparecidos tras el azote de Otis en Guerrero: Evelyn Salgado", *López-Doriga Digital*, 15 de febrero de 2024, https://lopezdoriga.com/nacional/52-muertos-32-desaparecidos-azote-otis-guerrero-evelyn-salgado/

67 "Apoyo para reconstrucción a damnificados por Otis en Guerrero: fechas de entrega, montos y requisitos", *Animal Político*, 8 de diciembre de 2023, https://animalpolitico.com/estados/apoyos-reconstruccion-otis-guerrero-fechas-requisitos

68 Diego, Anaid, "Huracán 'Otis': este formulario te ayuda a localizar a algún desaparecido", *MVS Noticias*, 30 de octubre de 2023, https://mvsnoticias.com/nacional/2023/10/30/huracan-otis-este-formulario-te-ayuda-localizar-algundesaparecido-612555.html

69 ARTICLE 19, entrevista realizada a Marco Antonio Adame Meza, habitante de Acapulco, 26 de febrero de 2024.

Decenas de casas del poblado de San Isidro, a las afueras del municipio de Acapulco, fueron destruidas al desbordarse el río Pedregoso durante el embate del huracán Otis.

Foto: **CARLOS ALBERTO CARVAJAL/ CUARTOSCURO**

1. La etapa previa al fenómeno natural, en la cual la principal obligación es la prevención de afectaciones a derechos.

2. La etapa inmediatamente posterior, cuando las obligaciones del Estado tienen que ver con atender a las personas afectadas en la emergencia.

3. La etapa siguiente, una vez pasada la emergencia, en que las obligaciones se concentran en la reconstrucción, la reparación y la garantía de no repetición.[70]

Por lo anterior, analizamos los hallazgos comunes a los huracanes Eta, Agatha y Otis respecto a prevención, respuesta de auxilio, reconstrucción y funcionalidad del sistema de gestión de riesgos, en relación con el derecho a la información y la capacidad de atención por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales.

70 Félix, Ana Paula *et al.*, *Contra el desamparo del Estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo 19S*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019, https://repositorio.unam.mx/contenidos/5012708

Prevención

Esta fase se refiere, de acuerdo con la Cruz Roja,[71] al conocimiento de los riesgos a los que estamos expuestos en nuestra zona y las medidas apropiadas para mitigarlos. En esta fase, es sumamente importante contar con información oportuna y veraz que permita a las personas tomar decisiones sobre sus necesidades, como son protección y seguridad, resguardo en refugios temporales, y acceso a agua, salud y vivienda, entre otros servicios.

En el caso del huracán Otis, la población refirió que no hubo información pertinente porque las alertas incluían términos muy técnicos que no permitían entender la magnitud del fenómeno y las medidas correspondientes ante un huracán de categoría 5 en la escala de Saffir-Simpson. En entrevista con ARTICLE 19, el señor Mario Peralta señaló: "A nosotros nos gustaría tener información para saber qué hacer en casos de huracán, tornado, temblor; nos faltaría capacitación para saber qué hacer y no sólo huir".[72]

De manera similar, en el caso del huracán Eta, el doctor Fermín Ledesma Domínguez explicó a ARTICLE 19 que las comunidades zoques de Chiapas no contaron con anterioridad con información culturalmente pertinente sobre el fenómeno natural. Dado que el pueblo zoque, de Chiapas, había sobrevivido a desastres anteriores, como la erupción del volcán Chichonal, en 1982, el Centro de Lengua y Cultura Zoque tomó la iniciativa de crear sus propios mecanismos de prevención, a través de mensajes de Whatsapp y publicaciones de Facebook, con alerta temprana en lengua de zoque.[73]

Esta misma situación se replicó en el caso del huracán Agatha. Las comunidades situadas en la región de la Costa y Sierra Sur, que fueron las afectadas, no recibieron información previa, por lo que la misma población, los colectivos y las organizaciones civiles generaron redes de apoyo para el auxilio de las comunidades afectadas, sin embargo, en estos procesos no hubo, por ejemplo, información en sus lenguas.

Respuesta de auxilio

De acuerdo con la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, esta etapa considera "la prestación de servicios de emergencia y asistencia pública durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada".[74]

71 "La importancia de la prevención en caso de desastres naturales", *Cruz Roja Peruana Filial Provincial Arequipa*, 3 de octubre de 2023, https://www.cruzrojaarequipa.org.pe/5-medidas-de-prevencion-en-caso-de-desastres-naturales/

72 ARTICLE 19, entrevista a Mario Peralta, 26 de febrero de 2024.

73 ARTICLE 19, *La importancia del derecho a la información en contextos de desastres: el caso del huracán Eta en Chiapas*, México, 2022, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2022/10/La-importancia-del-derecho-a-la-informacion-en-contextos-de-desastres_el-caso-del-huracan-eta-en-Chiapas.pdf

74 Glosario de Términos, "Respuesta a desastres", Respuesta Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, https://inee.org/es/eie-glossary/respuesta-desastres#:~:text=La%20respuesta%20a%20desastres%20se,b%C3%A1sicas%20de%20subsistencia%20de%20la

Lo que encontramos al respecto en el caso de Eta fue que la respuesta de auxilio por parte de las autoridades fue tardía; la mayoría de las primeras acciones de socorro las organizaron las mismas comunidades de San Vicente y San Antonio Las Cruces, San Antonio Canelar, Carmen Tonapak, San Antonio Acambak y Candelaria de Francisco León. El Centro de Lengua y Cultura Zoque, junto con la comunidad, identificó 95 puntos de su territorio afectados por el paso del huracán. Estos puntos representan el colapso de caminos y puentes que comunicaban a sus comunidades y que, con el desastre, quedaron incomunicadas. Ante la respuesta tardía de las autoridades, la limpieza de escombros y árboles caídos la hicieron los mismos pobladores.[75]

En relación con el impacto de Agatha, una habitante de San Juan Ozolotepec relató, en entrevista con ARTICLE 19, que "el apoyo del gobierno federal llegó dos días después a la comunidad; las tuberías se rompieron con el paso del agua y no había de dónde tomar". Además, comentó que a las otras tres agencias[76] del municipio de San Juan Ozolotepec les llegó aún más tarde el apoyo, ya que las carreteras que llevan a ellas se cerraron por el desborde de los ríos y porque las grietas que había dejado el sismo de 2020 se abrieron más con el paso del agua, por lo que tuvieron que abrir brecha para poder llevar lo necesario para las familias.[77]

En lo que toca a Otis, la población entrevistada por ARTICLE 19 refiere que la respuesta de auxilio por parte de las autoridades también fue tardía y que los vecinos de Acapulco se ayudaron entre sí para limpiar las calles, prevenir saqueos y recolectar agua potable.

Nadia Alvarado, afectada por el huracán, contó que uno de los problemas que se presentaron y para el que se solicitó el auxilio de las autoridades fue el acceso al agua, ya que mucha gente perdió sus tinacos y la red de agua potable se rompió y colapsó. Sin embargo, "algunas personas que tenían arroyo se solidarizaron y otros cobraron. En ese pánico viene la rapiña; no había gas, gasolina, comida. El sábado amanecimos sin gas. Hubo encarecimiento de los pocos alimentos que había, el casillero de huevo llegó a los cien pesos, hubo gente que tardó ocho días en salir de su casa, porque había láminas, cosas en las calles y hasta ese tiempo fueron atendidas".[78]

Al revisar los obstáculos que vivieron las personas después de los tres últimos huracanes que se presentaron en el sur de México —Eta, Agatha y Otis—, es evidente que la primera respuesta la dio la misma ciudadanía ante el auxilio tardío del Estado. Este atraso puso en riesgo las condiciones adecuadas para salvaguardar la vida, integridad y seguridad de la población afectada.

75 ARTICLE 19, *La importancia del derecho...*, *op. cit.*

76 De acuerdo con la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, la agencia es una categoría administrativa dentro del nivel de gobierno municipal.

77 ARTICLE 19, entrevista a Miriam Hernández Aragón, 10 de enero de 2023.

78 ARTICLE 19, entrevista a Nadia Alvarado, 28 de febrero de 2024.

En noviembre de 2023, trabajadores comenzaron con la reconstrucción de locales y limpieza de los hoteles en la zona de la Costera de Acapulco tras el paso del huracán Otis.

Foto: **GALO CAÑAS/CUARTOSCURO**

Reconstrucción

Respecto a esta etapa, la Organización Mundial de Salud (OMS) ha señalado que no solamente se trata de "reconstruir viviendas e infraestructura dañada o afectada por el desastre, sino reducir a futuro su vulnerabilidad, hacerlas económicamente más seguras, así como mejorar la seguridad de la infraestructura".[79] Asimismo, Naxhelli Ruiz Rivera, investigadora del Instituto de Geografía, agrega que además de la reconstrucción debe "plantearse un proceso de recuperación".[80]

En este aspecto, se observó que, tanto con Eta como con Agatha y Otis, no todas las personas afectadas contaron con información eficaz y oportuna sobre los apoyos económicos y materiales para el proceso de reconstrucción y recuperación. Incluso, en el caso de Eta, las personas de las comunidades se encontraron en la zozobra, ya que la población de La Candelaria de Francisco León tuvo que desplazarse de su territorio porque el huracán dejó inhabitable el lugar. La comunidad desplazada no recibió información sobre los apoyos para la reconstrucción de vivienda y el establecimiento de servicios básicos, como agua potable. Además, la mayor parte de la ayuda para la recuperación provino de la Iglesia católica y de donaciones privadas.

Por otra parte, tras el paso de Agatha, la población recibió apoyo del gobierno federal, sin embargo, no contó con un plan de reconstrucción ni seguimiento. Tal como lo documentó ARTICLE 19, "el recurso iba para reconstruir el puente que se lo llevó el agua, pero las autoridades vieron otras necesidades y priorizaron [...] por ejemplo, la reconstrucción de la red de agua potable y los centros de servicios, como escuelas, espacios públicos y el centro de salud, por lo que la reconstrucción del puente quedó en espera.[81]

En lo que toca a Otis, entrevistas realizadas por ARTICLE 19 consignan que por la poca energía que había en las zonas afectadas las personas no contaron con información acerca de los apoyos y la estrategia de reconstrucción. Muchas salieron a buscar los apoyos, sin embargo, no sabían cuándo los recibirían. Al respecto, Magdalena Valtierra comentó que la gente tenía que hacer fila de siete a diez días para acceder a los enseres. Otras personas se quejaban porque sólo había una página para registrar sus casas como afectadas y muchas no saben usar la computadora, y las oficinas de la Secretaría de Bienestar estaban cerradas. Hubo numerosas inconsistencias en la información y la gente se pregunta qué sigue después de los apoyos.

En una entrevista realizada por ARTICLE 19 a una de la integrantes del colectivo Afrocaracolas, ésta mencionó que la brecha digital fue un factor determinante para que la gente no accediera a los apoyos, porque no había internet o las personas no tenían computadora para registrarse en el censo.[82]

79 Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), "3. Reconstrucción", *Centro de Conocimiento en Salud Pública y Desastres*, http://www.saludydesastres.info/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=179&Itemid=725&lang=es

80 "Recuperación, no sólo reconstrucción", *Gaceta UNAM*, 20 de septiembre de 2021, https://www.gaceta.unam.mx/recuperacion-no-solo-reconstruccion/

81 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia, op. cit.*

82 ARTICLE 19, entrevista a Nadia Alvarado..., *op. cit*.

Esta etapa de la reconstrucción, a partir de los casos expuestos, replantea la necesidad de identificar —ante estos panoramas de poca información, brecha digital y falta de tiempo de las personas para estar en casa al momento del censo— las necesidades de cada grupo afectado de manera diferenciada y, sobre todo, de contar con estrategias concretas para que la población conozca los pasos a seguir. Sólo así la reconstrucción será más firme ante los riesgos y no llevará a la gente a vivir nuevamente en peligro.

Consideramos necesario que en las fases posdesastre, los gobiernos, en ejercicio de la transparencia proactiva, informen y rindan cuentas a la ciudadanía sobre las medidas de apoyo y las condiciones en que se encuentran las poblaciones afectadas, aunado a lo que establece el Acuerdo de Escazú, del cual México es parte, en materia de justicia ambiental.

Funcionalidad de la Protección Civil en México. De acuerdo con la normativa mexicana, el Sistema Nacional de Protección Civil es la instancia encargada de velar por la población durante fenómenos climatológicos extremos. Entre sus obligaciones están las de "proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población".[83] Asimismo, la Ley General de Protección Civil dictamina la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, también conocido como SINAPROC. La Sinaproc está compuesta por instancias a nivel federal, estatal y municipal que tienen que trabajar de manera coordinada para realizar una gestión integral de riesgos a desastres.

Desde la óptica de lo que debería ser un gestión integral de riesgos a desastres, ARTICLE 19 ha identificado que no se priorizan las acciones destinadas a prevenir, mitigar y gestionar integralmente los desastres. La gestión de riesgos en el país se centra en actuar reactivamente.

Las políticas públicas de gestión integral del riesgo de desastres deben tomar en cuenta los principios de transversalidad, rendición de cuentas, corresponsabilidad, eficiencia, equidad e integralidad, con el fin de combatir las causas estructurales de los desastres y fortalecer las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad, en particular de localidades susceptibles de sufrir los embates de fenómenos naturales.

Por último, en ARTICLE 19 hemos documentado que el ejercicio del derecho humano a la información tiene un papel central en todas las obligaciones estatales (antes, durante y después de un desastre causado por fenómenos naturales), ya que el marco jurídico nacional, en específico la Ley General de Protección Civil,[84] y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030,[85] establecen la responsabilidad de las autoridades de brindar información clara y oportuna sobre los riesgos de fenómenos naturales y las causas de fondo que los generan, así como de dar respuestas

83 Artículo 15 de la Ley General de Protección Civil, 2012 (última reforma de 2023), https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf

84 *Idem.*

85 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030* [UNISDR/GE/2015], Suiza, ONU, 2015, https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Además de las políticas de mitigación de desastres, el derecho a la información es fundamental para garantizar que las comunidades más vulnerables puedan tomar decisiones informadas en caso de un fenómeno natural.

Foto: CARLOS NAVA/CUARTOSCURO

institucionales de manera articulada para asegurar la complementariedad de funciones, la rendición de cuentas y el seguimiento a mediano y largo plazo.

De lo expuesto, concluimos que el derecho a la información sigue siendo el menos garantizado en contextos de desastre natural, cuando tendría que ser una prioridad para la población que pudiera verse afectada por esos fenómenos y así reducir la vulnerabilidad y el costo en vidas. Además, contar con información posdesastre permite a la población recuperarse y conocer cómo acceder a los apoyos, por lo que proporcionarla es una obligación del Estado. Esta ausencia se agudiza en caso de personas y poblaciones en situación de pobreza y marginación históricas.

Es también preocupante que contar con información a cuentagotas o, de plano, no tenerla, exhibe la poca disposición del Estado para transparentar y rendir cuentas no sólo sobre el uso de recursos, sino su incapacidad de respuesta y atención a la población ante necesidades y situaciones como las expuestas.

Por ello, se insta nuevamente a los gobiernos estatales, municipales y federal a que cuenten con políticas que integren elementos de mitigación y adaptación al cambio climático y tomen medidas coordinadas e intersectoriales para reducir la exposición a los desastres, con miras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en función de las particularidades de cada entidad, dado que no toda la población es urbana, sino que existen asentamientos rurales, indígenas y afromexicanos, entre otros, ubicados en espacios que pueden recibir el impacto de manera diferenciada y aguda por los fenómenos naturales.

Recomendaciones

Al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Bienestar:

- Los programas sociales destinados a combatir la pobreza deben ser una prioridad no sólo en cuanto a su creación, sino para el cumplimiento de sus objetivos. Para ello, es importante que las autoridades encargadas de ejecutarlos cuenten con indicadores y mecanismos de monitoreo que permitan conocer los beneficios obtenidos por la población destinataria, así como el grado de cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

- Debido a la naturaleza de un programa como Sembrando Vida, cuyos beneficiarios son habitantes de municipios con alto rezago, los sujetos obligados deben intensificar sus esfuerzos en acciones de transparencia proactiva para dar máxima difusión a sus reglas de operación y procesos de aplicación y cumplimiento mediante un lenguaje accesible y culturalmente pertinente para comunidades rurales e indígenas.

- Los programas sociales enfocados en el sector agroforestal deben tener perspectiva de género e intercultural, respetar las formas de organización de las comunidades originarias y promover el equilibrio ecológico y la mitigación del cambio climático.

A todos los poderes públicos de los tres niveles de gobierno:

- El Estado mexicano debe ser riguroso en el cumplimiento de los compromisos internacionales que ha asumido para la reducción y mitigación del cambio climático, como el Acuerdo de París, el Protocolo de Kioto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esto incluye fortalecer las instituciones y el presupuesto público destinados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en el país.

A los organismos garantes del derecho de acceso a la información, al Poder Judicial de las entidades federativas y autoridades en materia ambiental en los tres niveles de gobierno:

- El Estado mexicano debe garantizar el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones en esta materia, el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la protección a personas defensoras del medio ambiente, tal como lo establece el Acuerdo de Escazú, el cual entró en vigor en el 2021 en el país.

A las autoridades en materia ambiental en los tres niveles de gobierno:

- El Estado mexicano debe fortalecer el acceso a la información en materia de cambio climático, así como crear estrategias para que las comunidades indígenas y rurales, y la población en general, puedan ser partícipes de la toma decisiones ambientales.

Al Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados:

- El presupuesto público para el cambio climático debe estar encaminado hacia acciones y estrategias prioritarias relacionadas con el mismo, con indicadores veraces que permitan monitorear cómo se ejerce.

- Como correlato, el presupuesto asignado para atender el cambio climático no debe destinarse —como sucede ahora— para megaproyectos que tienen un impacto medioambiental negativo.

Al Poder Ejecutivo Federal, entidades federativas y municipios, como parte del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC):

- El derecho a la información debe estar garantizado en todas las etapas de la gestión de riesgos de un desastre de origen natural. El Estado tiene la obligación de proveer información oportuna, con lenguaje accesible y culturalmente pertinente, para que la población en riesgo pueda tomar las medidas adecuadas para salvaguardar sus vidas.

- El Estado mexicano no puede limitarse a dar respuestas reactivas ante desastres de origen natural, debe considerar sus obligaciones en todas las etapas de gestión de riesgos, considerando la atención diferenciada a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Para ello, debe fortalecerse, institucional y presupuestalmente, la Coordinación Nacional de Protección Civil.

Al Poder Ejecutivo Federal y de Chiapas, Guerrero y Oaxaca:

- Las autoridades federales, en coordinación con las de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, deben realizar informes periódicos sobre el avance de las acciones de reconstrucción y apoyo a las comunidades afectadas por los huracanes Eta, Agatha y Otis, así como dar a conocer las acciones pendientes por realizar, para que se permita conocer las condiciones en las que viven actualmente. Dichos informes deben ser elaborados en conjunto con las comunidades afectadas y darse a conocer al público.

- Las autoridades federales y locales deben transparentar los recursos destinados y utilizados para la reconstrucción y apoyo de las comunidades afectadas por los huracanes Eta, Agatha y Otis, y poner a disposición del público esta información.

- Las autoridades de los tres niveles de gobierno deben realizar un monitoreo adecuado del número de personas afectadas así como de las casas e instalaciones censadas.

Anexos

Anexo 1. Instrumentos de política de cambio climático en los tres órdenes de gobierno

	NACIONAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
MARCO JURÍDICO	Ley General de Cambio Climático		Leyes estatales en materia de cambio climático	
PLANEACIÓN	-Estrategia nacional de cambio climático -Contribuciones nacionalmente determinadas Política nacional de adaptación	Programa Especial de cambio climático	Programas estatales de cambio climático	Programas municipales en materia de cambio climático
ARREGLOS INSTITUCIONALES	-Sistema nacional de cambio climático -Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático Consejo de Cambio Climático	Comisiones estatales intersecretarial de cambio climático	
INSTRUMENTOS	-Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compusto de Efecto Invernadero -Registro Nacional de Emisiones -*Atlas Nacional de Riesgos* -Sistemas de información de cambio climático -Instrumentos económicos	Normas oficiales mexicanas Normas mexicanas	Inventarios estatales de emisiones Atlas estatales de riesgos	Atlas municipales de riesgos.
EVALUACIÓN	Coordinación de Evaluación		Procedimientos de evaluación de programas estatales	Procedimientos de evaluación de programas municipales
FINANCIAMIENTO	Recursos para enfrentar el cambio climático	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	Fondos estatales Presupuesto de las entidades federativas	Gestión de otros recursos

Fuente: Fuente: Gobierno de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tercer informe bienal de actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, México, Semarnat/INECC, 2022, p. 47, 2022, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Mexico_3er_BUR.pdf

Anexo 2. Presupuesto público para acciones de adaptación y mitigación del cambio climático (monto en pesos)

RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO (PESOS MEXICANOS)
07 Defensa Nacional		**125,937,262,357**
	Prestación de Servicios Públicos de Transporte Masivo de Personas y Carga Tren Maya	233,961,382,224
	Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros	**125,937,262,357**
08 Agricultura y Desarrollo Rural		2,126,754,532
	Desarrollo, aplicación de programas educativos e investigación en materia agroalimentaria	10,782,782
	Generación de Proyectos de Investigación 1/	1,517,258
	Actividades de apoyo administrativo	10,065,221
	Diseño y Aplicación de la Política Agropecuaria	10,904,688
	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	427,500,000
	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	986,360,000
	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	107,764,591
	Producción para el Bienestar	566,999,993
	Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura	4,860,000
09 Infraestructura, Comunicaciones y Transportes		**128,000,000**
	Reconstrucción y Conservación de Carreteras	128,000,000
10 Economía		**3,260,010**
	Estudios de preinversión 1/	3,260,010
11 Educación Pública		3,454,631,997
	Servicios de Educación Media Superior	1,618,647,721
	Servicios de Educación Superior y Posgrado	276,384,398
	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	1,534,477,805
	Programa de Becas Elisa Acuña	2,922,081
	Subsidios para organismos descentralizados estatales	22,199,992
12 Salud		**419,014,150**
	Protección Contra Riesgos Sanitarios	17,645,442
	Vigilancia epidemiológica	401,368,709
13 Marina		**13,765,275**
	Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales	13,005,275
	Operación y conservación de infraestructura ferroviaria 1/	760,000
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		**458,560,552**
	Programa de Vivienda Social	43,320,282

RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO (PESOS MEXICANOS)
	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	415,240,270
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales		**7,158,091,176**
	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	4,717,694
	Investigación científica y tecnológica	216,643,869
	Protección Forestal	1,488,488,417
	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	179,762,315
	Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas	68,870,817
	Regulación Ambiental	82,912,637
	Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales	61,930,227
	Gestión integral y sustentable del agua	1,238,369,052
	Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable	81,753,461
	Actividades de apoyo administrativo	13,043,037
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	4,117,451
	Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales	125,791,915
	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	154,720,550
	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	717,634,778
	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	1,699,700,357
	Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar	903,562,985
	Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias	116,071,614
18 Energía		**428,718,692**
	Actividades de apoyo administrativo	7,902,472
	Conducción de la política energética	55,275,644
	Coordinación de la política energética en electricidad	4,237,476
	Coordinación de la política energética en hidrocarburos	7,070,755
	Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía	68,040,617
	Recursos destinados a la transición e investigación en materia energética	286,191,729
20 Bienestar		**36,137,248,336**
	Sembrando Vida	36,137,248,336
21 Turismo		212,023,150
	Escalas náuticas en Mar de Cortés y otras unidades de negocios [1/]	211,289,550
	Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables	733,600
23 Provisiones Salariales y Económicas		**18,213,081,885**
	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	17,984,761,420
	Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	228,320,465
36 Seguridad y Protección Ciudadana		**190,683,882**
	Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil	190,683,882

RAMO	DENOMINACIÓN	MONTO (PESOS MEXICANOS)
38 Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación		**297,736,719**
	Investigación científica, desarrollo e innovación	148,882,249
	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	148,854,470
47 Entidades no Sectorizadas		31,915,053
	Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas	31,915,053
Petróleos Mexicanos [1/*]		**1,878,394,012**
	Operación y mantenimiento de la infraestructura en ecología	300,000
	Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos	1,839,738,036
	Mantenimiento de infraestructura	38,355,976
Comisión Federal de Electricidad [1/]		**36,872,240,446**
	Servicio de transporte de gas natural	34,757,293,640
	Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica	2,260,000
	Proyectos de infraestructura económica de electricidad	252,130,000
	Mantenimiento de infraestructura	1,860,556,806
***1/Recursos propios**		

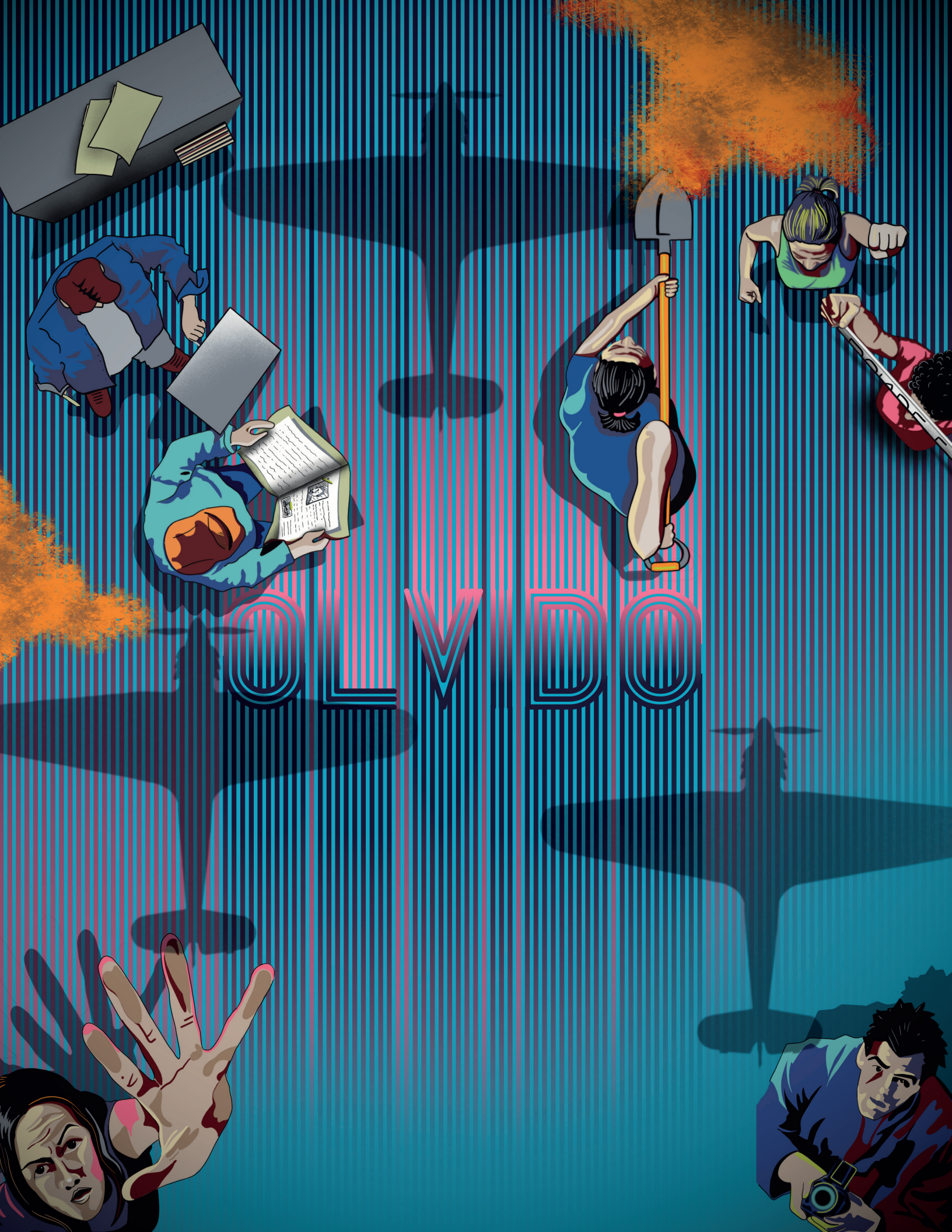
Fuente: Anexo 16 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7I83r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

La deforestación, el descuido histórico y la siembra irregular han ocasionado daños y reducción de diversos ecosistemas en el país.

Foto: **JUAN JOSÉ ESTRADA/ CUARTOSCURO.**

El gobierno prometió recursos y esfuerzos concentrados en localizar a las personas desaparecidas, pero las esperanzas se han visto frustradas ante la falta de avances palpables.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**


OLVIDO

LA POLÍTICA DEL OLVIDO

ARTICLE 19

Las marchas de los familiares de los 43 normalistas desaparecidos de cada año es dolorosa, porque la impunidad del Estado es evidente. Para los fotoperiodistas, la cobertura de la manifestación representa un reto, por su longitud y también por la posibilidad de quedar en medio de un enfrentamiento. La rabia ante tanta impunidad, es latente. A pesar de todo ello, la fuerza de los padres y madres de los normalistas es un referente de la lucha por la justicia y la verdad. Para ellos, también somos aliados al denunciar la negación del Estado para resolver el caso y encontrar a sus hijos.

Foto: **HAARÓN ÁLVAREZ**

Solo #43
Somos
ESTUDIANTES
Por NOS
que MATAN
43

LA POLÍTICA DEL OLVIDO

Este capítulo se divide en dos partes: la primera aborda el retroceso institucional en la búsqueda de personas desaparecidas, entendiendo que su búsqueda e identificación son esenciales para el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad. Analizamos el desmantelamiento del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), la imposición de su actual titular y la falta de registros confiables para conocer la crisis forense en el país, así como la política de reducción de las cifras de personas desaparecidas. Para finalizar este apartado inicial, se examina la situación de emergencia y riesgo letal que viven las personas buscadoras de personas desaparecidas, en el marco de la cual se documentaron 16 víctimas de asesinato y una de desaparición por su labor de búsqueda durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

La segunda parte se centra en el balance de los mecanismos extraordinarios en la política sexenal de memoria y verdad, a saber: el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (COVAJ) y 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 (COVEH). También analizamos la política de acceso a la información sobre violaciones graves a los derechos humanos, no cumplida en tres casos emblemáticos: el del acuerdo presidencial de transferencia de archivos con violaciones graves a derechos humanos (VGDH) en 2019; y las irregularidades en los archivos del extinto Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), ahora Centro Nacional de Inteligencia (CNI), así como de la transferencia de la Sedena al Archivo General de la Nación (AGN) y, por último, la falta de entrega de documentos claves por parte de la Sedena a la COVAJ. En estos casos, se confirmó la falta transparencia y opacidad en el acceso a la información sobre las VGDH, tal como se denunció en los informes técnicos del Mecanismo de Esclarecimiento Histórico (MEH) de la COVEH y las diferentes conferencias de prensa del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) durante el último año de este sexenio.

En este segundo apartado se trata también de manera transversal el pacto de silencio y las dificultades para alcanzar el esclarecimiento histórico y la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército y las fuerzas armadas. Para finalizar, concluimos con una serie de recomendaciones en materia de verdad y memoria.

Desapariciones: de las promesas a la negación

Al inicio de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se prometió priorizar los esfuerzos en materia de acceso a la verdad con el fin de brindar respuestas a los miles de familiares de personas desaparecidas en el país. Incluso, en su primer año de mandato anunció que no se escatimarían recursos financieros y humanos para garantizar la búsqueda de personas desaparecidas, su regreso a casa, la identificación de las víctimas y de los restos humanos exhumados de fosas e investigar a los perpetradores de las desapariciones.[1]

Hacia el final del sexenio, estas promesas y la voluntad política se fueron diluyendo. Con el transcurrir de su administración, el presidente fue adoptando una narrativa de negación de la magnitud, continuidad y agudización de la crisis de desaparición de personas, así como de la crisis forense. En los hechos, este gobierno federal se ha caracterizado por tener los mayores índices de desaparición de personas y por una profundización de la impunidad en comparación con las administraciones anteriores, es decir, los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Además, es el periodo presidencial en el cual más personas buscadoras han sido asesinadas y desaparecidas.

Aunada a la política de negación, se ha maquinado una de olvido que muestra claros retrocesos en los pequeños avances obtenidos con la creación de instituciones responsables dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas en el marco de la normativa impulsada hace más de seis años con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante, abreviada como Ley General en Materia de Desaparición) y la implementación del Sistema Nacional de Búsqueda.[2]

Es indispensable mencionar que se lograron algunos avances importantes en la implementación de esta legislación. Ejemplo de ello es la propia creación de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y la homologación legislativa en las entidades para la creación de las 32 comisiones locales respectivas, además de la publicación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) y demás acervos, como el Módulo de Fosas Comunes y el Registro de Fosas Clandestinas. También destaca la creación de instituciones encargadas de la identificación forense, como el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), el Centro Regional de Identificación Humana (CRIH) —en Coahuila— y el propio Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF).

Todos estos avances, hoy por hoy, corren el riesgo de perderse por completo ante un gobierno federal que desestima la relevancia, urgencia y complejidad que implica encontrar a todas las personas desaparecidas y, además, generar cambios estructurales que garanticen el derecho a no ser víctimas de desaparición. Estos retrocesos significativos en la última etapa del sexenio muestran la falta de una política de búsqueda integral y representan la oportunidad perdida de cumplir con la verdad y la memoria en el sexenio. Ante el dolor de los familiares de las víctimas y la urgente necesidad de tomar medidas de Estado, podemos decir que se ha perdido tiempo valioso.

1 Gobierno de México, Presidencia de la República, "Asumimos compromiso de la búsqueda desaparecidos con absoluta consciencia y responsabilidad, afirma presidente López Obrador", comunicado 194, 24 de marzo de 2019, https://www.gob.mx/presidencia/prensa/asumimos-compromiso-de-la-busqueda-de-desaparecidos-con-absoluta-consciencia-y-responsabilidad-afirma-presidente-lopez-obrador

2 Ley General de Víctimas, 2013, última reforma, 2023, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf

Retrocesos del Sistema Nacional de Búsqueda y fallas en la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición

Recordemos que en abril de 2024, la cifra oficial de personas desaparecidas rebasó las 116,000, de las cuales, 11,905 fueron reportadas durante el año previo; es decir, uno de cada diez casos ocurrió en 2023.[3] Según reportes periodísticos, durante el gobierno de López Obrador, del 1 de diciembre de 2018 hasta agosto de 2023, se registraron 44,073 personas desaparecidas, *es decir, más del 40% del total de las desapariciones reportadas desde 1965 ocurrieron durante el actual sexenio*.[4] En estos seis años, *un promedio de 25 personas han desaparecido cada día y una cada hora.*[5]

El 16 de enero de 2024 se cumplieron seis años de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada. Esta legislación es uno de los resultados tangibles de la presión social de las familias organizadas para impulsar una política de búsqueda e identificación ante la inacción del gobierno mexicano y el agravamiento de la crisis de desapariciones en México.

Cientos de colectivos de familiares de personas desaparecidas han ejercido su derecho a la participación y han impulsado su colaboración con las autoridades en los diferentes niveles de gobierno con el fin de crear, fortalecer y operar las instituciones responsables de la búsqueda e identificación de sus seres queridos. Sin embargo, dicha participación no siempre ha sido fácil ni ha estado al centro de la política de búsqueda e identificación del Estado. A pesar de que este involucramiento está mandatado por ley, las familias han tenido que remar a contracorriente. Un tema central ha sido la exigencia de la apertura de datos, incluidos los del RNPDNO, para comprender la magnitud de las crisis de desaparición y forense que vivimos en el país.

Al iniciar su sexenio, el presidente López Obrador presentó el Plan de Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada.[6] Un punto principal era la colaboración interinstitucional para la búsqueda de personas desaparecidas, siguiendo los protocolos internacionales, es decir, que toda búsqueda debe realizarse bajo la presunción de que cualquier persona desaparecida está viva, independientemente de las circunstancias y fecha de la desaparición o del momento en que empieza

3 Gobierno de México, Versión Pública RNPDNO, Comisión Nacional de Búsqueda, Boletín informativo, s/f, https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral

4 Soto, Diana, "Arranca 2024 con cerca de 114 mil personas desaparecidas en México", *Radio Formula*, 1 de enero de 2024, https://www.radioformula.com.mx/nacional/2024/1/1/arranca-2024-con-cerca-de-114-mil-personas-desaparecidas-en-mexico-795837.html; Tzuc, Efraín, "Con AMLO, más personas desaparecidas que con Peña y Calderón", *Quinto 5° elemento*, 30 de agosto de 2023, https://quintoelab.org/project/desaparecidos-amlo-pena-calderon-sexenio

5 Martínez, César, "Desaparece una persona cada hora en el sexenio de AMLO", *A dónde van los desaparecidos,* 1 de junio de 2023, https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/06/01/desaparece-una-persona-cada-hora-en-sexenio-de-amlo/

6 Gobierno de México, Presidencia de la República, "Presidente López Obrador presenta Plan de Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas", comunicado 108, 4 de febrero de 2019, https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-presenta-plan-de-implementacion-de-la-ley-general-en-materia-de-desaparicion-forzada-de-personas

la búsqueda.[7] Nos referimos a la búsqueda en toda su extensión: en vida, en campo o en fosas, y la identificación humana.[8]

Álvaro Martos, integrante del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, explica que al comienzo de este sexenio se dio una reinstalación de esta instancia con el impulso de distintas reuniones. Para Martos, la política nacional de búsqueda tiene cuatro aspectos fundamentales, mismos que han sido incumplidos por este gobierno hasta el fin de su gestión: 1) coordinación interinstitucional para la búsqueda de personas desaparecidas en el país, 2) transparencia en la información, 3) política de prevención y 4) participación de las familias y los colectivos de búsqueda.

En el primer aspecto, resalta que en la coordinación para la búsqueda la prioridad es encontrar y regresar a su casa a las miles de personas desaparecidas. "Coordinar interinstitucionalmente no significa que cada institución debe hacer lo que quiera en el marco de su autonomía ni tampoco significa que una debería estar supeditada o subordinada a la otra, sino que justamente pueden funcionar a la par, como instituciones primarias para la búsqueda".[9]

En cuanto a la transparencia, subraya que la CNB está en el ojo del huracán por la manipulación del RNPDNO, aunque también se suma la falta de transparencia de las fiscalías, tanto federal como locales, que no han informado sobre sus acciones ni de los resultados en materia de identificación forense.[10]

La falta de registros fidedignos y de acceso abierto ha sido una situación que ARTICLE 19 ha planteado desde su informe anterior.[11] Esta falta de información y de registros básicos para entender y enfrentar la crisis de violaciones graves a los derechos humanos y, en particular, la relacionada con personas desaparecidas, continuó en el último año de gobierno. A pesar de que en 2023 se anunció la publicación del Banco Nacional de Datos Forenses (BNDF), en la práctica no se puede consultar.

Además de esto, la política de prevención de desapariciones por parte del gobierno actual es uno de los grandes pendientes, ya que se ha quedado literalmente sin avanzar y sin propuestas concretas, mientras estos crímenes aumentan cada día.[12]

Contrario a lo que se hubiera esperado de un gobierno que se autoproclama de izquierda, las familias no han sido escuchadas y su participación ha sido obstaculizada en este sexenio.[13] "Al inicio del

7 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada*, México, 2019, https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/PrincipiosRectoresBusqueda_web.pdf

8 Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se Aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el cual se Anexa al Presente Acuerdo y Forma Parte Integrante del Mismo, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de octubre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#gsc.tab=0

9 ARTICLE 19, entrevista a Álvaro Martos, integrante del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, 19 de marzo de 2024.

10 *Idem.*

11 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia. Informe anual de ARTICLE 19*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 28 de marzo de 2023, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2023/03/Voces-contra-la-Indiferencia-INF-A19–22-PDF-Prel-vf.pdf

12 ARTICLE 19, entrevista a Álvaro Martos, *op. cit.*

13 "AMLO no recibirá a madre buscadora Ceci Flores hasta después de elecciones", *Aristegui Noticias*, 24 de abril de 2024, https://aristeguinoticias.com/2103/mexico/amlo-no-recibira-a-madre-buscadora-ceci-flores-hasta-despues-de-elecciones/

A pesar de los compromisos iniciales en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, colectivos y familiares de personas buscadoras son cada vez más vulnerables.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

gobierno, no solamente éramos invitados, se nos escuchaba y se generaban planes que aparentemente nos incluían en lo que iban a ser las políticas de Estado. Se nos decía: 'Lo que se diga aquí serán las líneas que el gobierno federal atenderá y aplicará porque nosotros estamos aquí para escucharlos, reconocemos su lucha, este gobierno también es su lucha'. Ese fue un discurso reiterativo hasta que llegó al papel", de acuerdo con el testimonio de Juan Carlos Mendoza, miembro del Comité Eureka.[14] Tal como lo afirma, los colectivos han denunciado que no se encuentran espacios reales de participación, sino espacios simulados para legitimar las propuestas estatales.

Otro ejemplo es lo denunciado por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM) en cuanto a la falta de espacios de participación de las familias. Esto se ha constatado en varios momentos, como fue la propia reforma legislativa de 2022 a la Ley General en Materia de Desaparición para crear el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), durante la cual la voz de las familias no fue tomada en cuenta, a pesar de que la creación de ese órgano fue impulsada por ellas.[15]

Es de destacar que incluso en otros gobiernos cuya narrativa estaba más alejada de las víctimas, las familias lograban reunirse directamente con funcionarios de alto nivel para exponer sus demandas. En esta administración, pese a la insistencia de diversos colectivos y personas para tener audiencia con el presidente, la apertura ha sido a cuentagotas. En la marcha del 10 de mayo de 2024 realizada por madres de personas desaparecidas, aquellas denunciaron que López Obrador, al término de su sexenio, se va sin recibirlas, sin escucharlas y sin atender el grave problema de la desaparición de personas.[16]

Debilidad institucional de la CNB

Como se ha mencionado, la CNB es una institución que requiere de voluntad y fortalecimiento institucional para cumplir su principal labor: la búsqueda de más de 100,000 personas desaparecidas. Por ello, es sumamente preocupante el actual desmantelamiento del SNB, ya que lejos de ser una solución a los problemas, puede agudizar la crisis de desapariciones y significa un retroceso en los pocos avances que se lograron hasta el día de hoy.

Desde agosto de 2023, tras la renuncia de la entonces comisionada de la CNB, Karla Quintana (luego de que el presidente López Obrador cuestionara el RNPDNO y ordenara un nuevo conteo a través de un "censo" de personas desaparecidas), se agudizaron los conflictos con los colectivos de familiares de personas desaparecidas, debido a la falta de consultas y las irregularidades en el nombramiento de la nueva titular de la CNB, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún.

14 ARTICLE 19, entrevista a Juan Carlos Mendoza, hijo de Juan Carlos Mendoza Galoz, desaparecido político desde 1981, 13 de marzo de 2024.

15 "¡Sin las familias, no! A seis años de la Ley de Desaparición, la lucha por verdad y justicia para nuestros seres queridos, continúa", Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM), 16 de enero de 2024, https://movndmx.org/sin-las-familas-no/

16 Díaz, Gloria, "AMLO "se va sin resolver, sin atender y sin escucharnos", reclaman en marcha por los desaparecidos", *Proceso*, 10 de mayo de 2024, https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/5/10/amlo-se-va-sin-resolver-sin-atender-sin-escucharnos-reclaman-en-marcha-por-los-desaparecidos-328767.html

Tal como lo afirma Diana Iris García, madre de Daniel Cantú Iris —desaparecido desde 2007—, y miembro del colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México:

> *La designación [de Teresa Guadalupe Reyes Sahagún] fue un atropello. Nosotros, como colectivo, metimos un amparo sobre la designación y, ya estando en funciones, visitó Coahuila; fue completamente desastrosa su visita. Los colectivos, a pesar de nuestras diferencias, hicimos frente común, nos pusimos de acuerdo para aprovechar mejor el tiempo, pero su respuesta fue muy, muy nefasta. Ella es una persona negada, no escucha, no escucha.*[17]

Muchos de los colectivos y organizaciones de la sociedad civil denunciaron que la nueva titular de la CNB no cuenta con experiencia previa en búsqueda de personas desaparecidas, requisito que marca la propia Ley General en Materia de Desaparición.[18] Reyes Sahagún ha ocupado varios cargos en Morena, además de haber sido previamente directora del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).[19]

A su llegada a la CNB, decidió no renovar contrato a un gran número de personas trabajadoras de la institución, con la justificación de que era parte de un proceso de reorganización. Hasta la fecha no existe claridad sobre cuál es la reorganización propuesta y qué objetivo se pretende alcanzar. Como lo denunció Karla Quintana en su primera presentación pública tras su renuncia: "Es clara la intención de este censo [ordenado por AMLO], que es el reducir los reportes de desaparición, principalmente en este sexenio, si no se hace cuidadosamente, como sabemos —hasta lo último que supimos, no se estaba realizando cuidadosamente—, se corre el riesgo de que se den de baja personas que sigan desaparecidas solamente con un indicio de localización".[20]

Un retroceso claro por parte de la administración federal es la decisión de desmantelar definitivamente el CNIH. Instalado en 2022, en el 2024 se anunció el cierre y conclusión de los trabajos científicos para identificar restos humanos, debido a la rescisión de contratos de personal y la falta de recursos materiales y tecnológicos adecuados. Además, la donación del edificio por parte del gobierno de Morelos nunca se concretó, pues la CNB no realizó las gestiones necesarias. Desde el gobierno federal, tanto el CNIH como el CRIH se habían presumido como espacios de vanguardia para la identificación

17 ARTICLE 19, entrevista a Diana Iris García, 13 de marzo de 2024.

18 El artículo 51 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas especifica que la persona titular de la CNB debe "contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal", y "haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento". Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2017, última reforma, 2024, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf

19 "Teresa Reyes Sahagún, sin experiencia y vinculada a Morena, una de las candidatas para encabezar la Comisión Nacional de Búsqueda", *Animal Político*, 15 de octubre de 2023, https://animalpolitico.com/politica/teresa-reyes-vinculada-a-morena-aspirante-comision-nacional-busqueda

20 Xantomila, Jessica, y Jared Laureles, "Justifica Karla Quintana renuncia a la Comisión Nacional de Búsqueda", *La Jornada*, 7 de noviembre de 2023, https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/11/07/politica/justifica-karla-quintana-renuncia-a-la-comision-nacional-de-busqueda-3208

de personas desaparecidas.[21] Como lo relata Diana Iris García, contrario al instalado en Morelos, el CRIH en Coahuila ha seguido trabajando y esa entidad fue pionera en la creación de una ley de búsqueda, investigación e identificación forense.[22]

El desmantelamiento definitivo del CNIH representa, entonces, un revés significativo en los esfuerzos para abordar la crisis de personas desaparecidas en México. "A las familias nos mintieron, nos quitaron un espacio que se esperaba diera resultados para encontrar a las más de 116,000 personas desaparecidas. Pero sólo fue un engaño y ese centro sólo fue un cascarón, un elefante blanco", comenta Edith Hernández, integrante del colectivo Regresando a Casa Morelos y hermana de Israel Hernández, desaparecido en 2012 y restituido dignamente a su familia en 2016.[23]

El nuevo censo de personas desaparecidas y la manipulación de los datos

A pesar de que el RNPDNO tiene deficiencias que han sido denunciadas por la sociedad civil, es el único registro estipulado por la Ley General en Materia de Desaparición. Si bien cuenta con una cifra negra por la omisión de variables, además de que sólo se ven reflejados los casos denunciados ante las fiscalías locales y la Fiscalía General de la República (FGR), es una herramienta que nos ha acercado a conocer la magnitud de la crisis de desapariciones en el país.[24]

Los cuestionamientos a las cifras de personas desaparecidas y no localizadas del RNPDNO por parte del presidente López Obrador, y su narrativa asociada, se iniciaron en junio de 2023. Fue así que el jefe del Ejecutivo anunció la realización de un Censo Nacional de Personas Desaparecidas, a cargo de la Secretaría del Bienestar y la Secretaría de Gobernación (Segob), instituciones que no cuentan con las facultades de ley para la búsqueda de personas desaparecidas en el país.

En diciembre de 2023, en una conferencia mañanera del presidente, se presentaron los resultados del mencionado censo, el cual mostraba que de las 110,964 personas desaparecidas que aparecían en junio del 2023 en el RNPDNO, sólo 12,377 estaban confirmadas como desaparecidas, mientras que el resto entraban en otras categorías, como "No hay información para la búsqueda" (36,022), "Carecen de datos para la identificación" (26,090), "Personas ubicadas" (17,843) y "Personas localizadas" (16,681).[25]

El censo careció de transparencia, metodología pública y consulta con las familias y la sociedad. Es sintomático que esta iniciativa y la opacidad gubernamental se dieran en un contexto electoral, lo que se interpreta como un intento de manipular las cifras de personas desaparecidas, minimizar la

21 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, "Centro Nacional de Identificación Humana, institución única al servicio de la sociedad", comunicado 387/2022, 9 de agosto de 2022, https://www.gob.mx/segob/prensa/centro-nacional-de-identificacion-humana-institucion-unica-al-servicio-de-la-sociedad?idiom=es

22 Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa246.pdf

23 ARTICLE 19, entrevista a Edith Hernández Torres, 12 de marzo de 2024.

24 "Contexto general", *RNPDNO*, https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral

25 González, Isabel, "En el limbo, más de 62 mil desaparecidos; actualizarán censo cada dos meses", *Excelsior*, 15 de diciembre de 2023, https://www.excelsior.com.mx/nacional/en-el-limbo-mas-de-62-mil-desaparecidos-actualizaran-censo-cada-dos-meses/1625476

Ana Enamorado, madre de Óscar Antonio López Enamorado, desaparecido en Jalisco, exigió a finales de enero una corrección en la base de datos de la Comisión Nacional de Búsqueda, la cual ha presentado diversas inconsistencias y errores.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

gravedad de la situación y desmentir que el sexenio de López Obrador tiene los mayores índices de desaparición. Diana Iris García comenta que la visita realizada a familiares de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México para el censo fue una tortura. "Nada de sensibilidad, es gente que no conoce el tema".[26]

Tras la reacción de los colectivos de familiares que denunciaron la metodología y la recopilación de los datos por parte de los Servidores de la Nación, en los días posteriores el gobierno federal tuvo que precisar que en realidad, de acuerdo con sus categorías, el censo cuando menos arrojaba 92,332 personas desaparecidas, 21,000 menos de lo que reportaba el RNPDNO.[27] Sin embargo, continuaron las denuncias de irregularidades en el censo por parte de las familias.

La historia de Ana Enamorado ejemplifica estas irregularidades. Ana lleva casi doce años radicando en México en la búsqueda de su hijo Óscar López Enamorado, joven hondureño desaparecido el 19 de

26 ARTICLE 19, entrevista a Diana Iris García..., *op. cit.*

27 "AMLO reconoce 92 mil 332 personas desaparecidas en México hasta agosto, 21 mil menos de lo que reporta el Registro Nacional", *Animal Político*, 27 de diciembre de 2023, https://animalpolitico.com/politica/amlo-92-mil-personas-desaparecidas-menos-registro-nacional

enero de 2010, en Jalisco. Desde hace años se ha convertido en una activista obligada por la desaparición de su hijo y se ha dedicado a denunciar los casos de desaparición de personas migrantes y a acompañar a las familias en la búsqueda de sus seres queridos en territorio mexicano.

Explicó a ARTICLE 19 que al hacerse públicos los resultados del censo, ella y sus compañeras revisaron la base de datos y se dieron cuenta de que de los 16 casos que acompañan, siete aparecen sin registro y ocho, con errores en la edad, fecha de la desaparición o fecha de nacimiento. Además, su hijo no aparece confirmado como desaparecido, sino en la categoría "Se busca reportante", lo que significa que las autoridades supuestamente no pudieron contactar a Enamorado para confirmar el caso.

> *Cuando vi eso, dije: ¿cómo puede ser? Si todo el tiempo pasamos en reuniones constantes con las autoridades. Desde el año 2020, al menos dos veces al año, hemos salido a buscar en coordinación con todas las autoridades federales y estatales. [...] El propio presidente de la República me prometió encontrar a mi hijo. Esta situación del censo me sorprendió y justo por eso les hice una protesta frente a la CNB el 31 de enero de este año [...] encontrarme con esto para mí fue algo tan fuerte... Lo sentí como un desprecio, un abandono, una omisión tan grave.*[28]

Mientras que para las familias, como cuenta Ana Enamorado, los resultados del censo y el mal manejo de los datos contribuye a la revictimización, para el presidente de la República es una forma de demostrar que en su gobierno no existe un aumento de los casos de personas desaparecidas: "No es lógico, no se ha permitido la represión, ni de la desaparición de nadie, ni masacres, hemos respetado los derechos humanos que hasta se burlan de que hablo de abrazos y no balazos. [...] Lo que se está llevando a cabo es una revisión y una búsqueda general, nacional, para aclarar precisamente qué es lo que hay en cuanto a los desaparecidos", asegura López Obrador.[29]

Por desgracia, el caso de Óscar López Enamorado no es el único y dicho censo dista de ser un registro fidedigno que aporte datos para comprender la crisis de desapariciones y acercarnos al ejercicio del derecho a la verdad para las familias y la sociedad en general.[30]

El RNPDNO —que fue un logro de los familiares de las víctimas— es, entonces, puesto en duda y éstos deben volver al punto inicial y revisar si el Estado ha realizado incluso la acción más básica, que es conservar un registro de cada desaparecido, lo que, se entendería, es un punto de partida para seguirlos buscando.

28 ARTICLE 19, entrevista con Ana Enamorado, hondureña que busca a su hijo desaparecido en México desde 2010, 13 de marzo de 2023.

29 Arista, Lidia, " 'Se está poniendo orden', dice AMLO sobre el nuevo censo de desaparecidos", *Expansión Política*, 8 de enero de 2024, https://politica.expansion.mx/presidencia/2024/01/08/amlo-asegura-que-el-nuevo-censo-de-desaparecidos-es-para-poner-orden

30 Trabajos periodísticos han retomado las denuncias de familiares y profundizado en los errores del censo. Por ejemplo, véase Flores, Lucía, y Germán Canseco, "Suma fallas censo de AMLO", *A Dónde Van los Desaparecidos*, 19 de diciembre de 2023, https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/12/19/suma-fallas-censo-de-amlo/; Tzuc, Efraín, " Decenas de personas 'localizadas' por el gobierno siguen desaparecidas", *Quinto Elemento Lab*, 6 de marzo de 2024, https://quintoelab.org/project/decenas-personas-localizadas-censo-siguen-desaparecidas

Personas fallecidas sin identificar

La falta de coordinación e intercambio de información interinstitucional también se ha reflejado en la incapacidad del gobierno federal para crear una herramienta central con la información sobre los cuerpos sin identificar.[31] En los últimos años, esto ha desembocado en una disputa institucional para evadir la responsabilidad y el control de la toma de muestras genéticas de las familias que buscan a sus desaparecidos. Actualmente, la FGR tiene la obligación de crear y mantener el BNDF, sin embargo, aún se desconoce la metodología para el tratamiento de los datos, no existe trazabilidad y, además, se ignoran las diferentes bases de datos con las que supuestamente funciona el BNDF.

En este contexto, el gobierno de López Obrador plantea el Plan de Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, con el cual se prometía la instauración de un Sistema Único de Información Tecnológica e Informática, pero éste nunca se concretó. Dicho sistema se proponía como una herramienta para la búsqueda mediante el cruce de diferentes acervos: el Registro Nacional de Personas Fallecidas, el Registro de exhumaciones (que incluye panteones o lugares donde se depositan restos sin identificar), el Registro Nacional de Fosas Comunes y Clandestinas, el Registro Nacional de Detenciones; el Registro Nacional del Delito de Tortura, el Registro de Antecedentes Criminales, el Sistema de Identificación de Huellas Dactilares, la Alerta Amber, el RNPDNO y las demás bases de datos, registros o sistemas que tengan información forense y genética pertinente. Además, se consideraba contar con datos de hospitales, centros de atención psiquiátrica, sistemas DIF, centros de salud y de atención de adicciones, así como del sistema penitenciario del país.[32]

Hoy por hoy, existen diversos acervos que no se cruzan entre sí y su desarrollo e implementación no se conocen públicamente. La coordinación para obtener datos para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas a través de estas herramientas es nula.

Falencias en los registros de fosas clandestinas y comunes. La agudización de la crisis forense

En el contexto de la crisis de violaciones a los derechos humanos y la profundización de la militarización en la vida pública del país, la existencia de fosas clandestinas es la evidencia cruel de una serie de atrocidades y serios quebrantamientos de los derechos humanos. A enero de 2024, según el Registro

31 Tzuc, Efraín, "Centro Nacional de Identificación: una nueva institución para el mismo problema", *A Dónde Van los Desaparecidos*, 27 de agosto de 2022, https://adondevanlosdesaparecidos.org/2022/08/27/centro-nacional-de-identificacion-una-nueva-institucion-para-el-mismo-problema/

32 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, "Plan de implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda", https://repositorio.colmex.mx/concern/books/k643b2174?f%5Bdepository_collective_agent_of_sim%5D%5B%5D=UNAM.+Instituto+de+Investigaciones+Jur%C3%ADdicas&f%5Bresource_type_sim%5D%5B%5D=Libro&locale=es&per_page=100&sort=system_create_dtsi+asc&view=list

Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Exhumados, se ha encontrado un total de 5291 de tales enterramientos, de los cuales más de la mitad se han asentado en el actual sexenio.[33]

Las fosas clandestinas son espacios de ocultamiento de cuerpos utilizadas para generar terror en la sociedad por parte de diferentes actores, como grupos criminales, fuerzas policiales y armadas, y otros agentes gubernamentales. Estos ocultamientos permiten a los diferentes perpetradores controlar territorios al ejercer el poder de borrar la identidad de los muertos y negarles un entierro digno.[34]

Las inhumaciones ilegales y clandestinas son prácticas recurrentes de operación criminal en diversas entidades del país. Dicha recurrencia evidencia la impunidad con la que actúan los perpetradores, así como la omisión o la complicidad de las autoridades para proteger a los criminales, obstruir o no efectuar las búsquedas, impidiendo el acceso a la verdad y la justicia. En el año 2020, el MNDM denunció que existían más de 52,000 cuerpos sin identificar.[35] A éstos, se suman los encontrados cada día en las fosas clandestinas de nuestro país. La crisis forense con la que se inició este sexenio se ha profundizado ante la falta de identificación de estos cuerpos y el hallazgo cotidiano de fosas.

Además, a nivel normativo, todavía hay muchas intervenciones pendientes por parte del Estado. Por ejemplo, falta la armonización del concepto de "fosa clandestina" en todas las entidades del país. Otro ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de México no reporta ninguna fosa clandestina, ya que dentro de su legislación no existe esa categoría, sino que se consideran como "sitios de hallazgo".[36]

Asimismo, la Ley General en Materia de Desaparición indica la necesidad de contar con un Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas, pero no establece el proceso de documentación y análisis de datos de éste. Si bien se reconoce el esfuerzo por parte de la CNB para la publicación del Registro de Fosas Clandestinas[37] y del Módulo de Fosas Comunes[38] (ambos dados a conocer en este sexenio), cabe señalar que operan de manera incompleta.[39] Por ejemplo, el Módulo de Fosas Comunes sólo cuenta con información de ocho de los 32 estados del país y no se incluyen casos paradigmáticos, como los de Tetelcingo y Jojutla, en Morelos.

33 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda, "Registro de Fosas Clandestinas", https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/registro-de-fosas-clandestinas/#:~:text=Es%20definido%20como%3A%20el%20sitio,forma%20an%C3%B3nima%20y%2Fo%20ilegal

34 González Núñez, Denise, *et al.* (coords.), *Violencia y terror: hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006–2017*, México, Universidad Iberoamericana/Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos/ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, 2019, https://issuu.com/ejecentral6/docs/cmdpdh-violencia-y-terror-hallazgos

35 Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, *La crisis forense en México: más de 52 000 personas sin identificar*, México, agosto de 2021, https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf

36 Como se resalta en el proyecto "Plataforma Ciudadana de Fosas", los sitios de hallazgo son resultados de las intervenciones donde puede o no haber "resultados positivos", lo que significa que puede o no encontrarse "desde un fragmento óseo hasta varios cuerpos de personas sin vida". Esta plataforma es un esfuerzo que conjunta información obtenida y analizada a lo largo de los últimos seis años por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (PDH Ibero), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, Data Cívica y el Human Rights Data Analysis Group (HRDAG). Este sitio web fue realizado gracias al apoyo del Fondo Canadá para Iniciativas Locales. https://plataformaciudadanadefosas.org/

37 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda, "Registro de Fosas Clandestinas"..., *op. cit.*

38 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda, "Módulo de Fosas Comunes",

39 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Búsqueda, "Registro de Fosas Clandestinas"..., *op. cit.*

Hace casi diez años, en 2014, se halló en Tetelcingo la primera de dos fosas que evidenciaron la complicidad del Estado con la desaparición forzada. Cabe recordar lo sufrido por la familia de Oliver Wenceslao, joven de 31 años desaparecido el 24 de mayo de 2013, cuyo cuerpo sin vida fue hallado e identificado por su familia en junio de 2013. Las autoridades argumentaron que era necesario hacer peritajes y meses después, por una evidente negligencia, lo enviaron a la fosa común en el panteón de Tetelcingo. La familia no fue notificada y tras exigir la restitución digna de Oliver, se obligó al Estado a abrir la fosa, lo que reveló las irregularidades en el tratamiento de los cuerpos no identificados por parte de la fiscalía local. En esa fosa se encontraron otras 119 personas, de las cuales sólo doce habían sido identificadas hasta octubre de 2021.[40]

Tras esta experiencia, colectivos como Regresando a Casa Morelos pusieron los ojos en las irregularidades de otro panteón en Jojutla, en la misma entidad. En marzo de 2017, se iniciaron las exhumaciones, dando como resultado la recuperación de más de 80 cuerpos sin identificar, según los registros oficiales.

Otro caso es el de Edith Hernández, integrante de Regresando a Casa Morelos y hermana de Israel Hernández Torres, secuestrado en su tienda de materiales para construcción el 24 de julio de 2012. La Fiscalía General del Estado (FGE) ocultó el cuerpo de Israel y no lo procesó debidamente, a pesar de que su familia acudió un sinnúmero de ocasiones al servicio médico forense (Semefo) en Cuernavaca. El cuerpo de Israel estuvo en el Semefo un año y siete meses; posteriormente, fue inhumado como una persona no identificada en la fosa común de Tetelcingo en marzo de 2014. Fue hasta la exhumación de dicha fosa cuando fue hallado y, en 2016, su cuerpo fue entregado a su familia.[41]

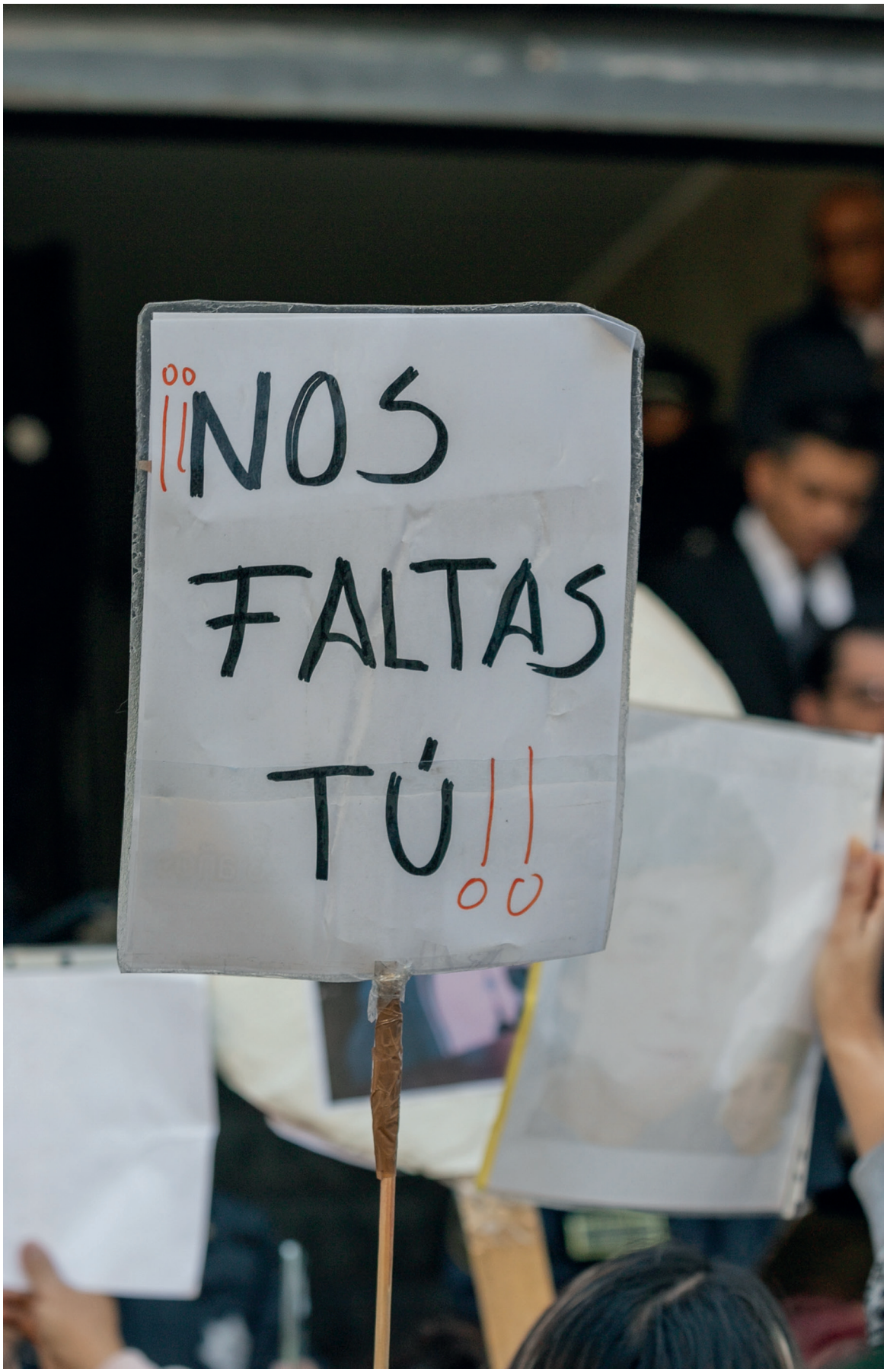
Edith Hernández comenta que las irregularidades en el tratamiento de los cuerpos no identificados son muchas. Las autoridades no reportan tatuajes ni señas particulares y no cumplen con los protocolos para determinar las causas de muerte. Los cuerpos de las personas no identificadas no tienen registros o las etiquetas no están completas y omiten información relevante.

En ambas fosas, Tetelcingo y Jojutla, las familias fueron testigos de que los cuerpos no identificados tenían huellas de tortura, con manos atadas; no se les hizo necropsia; aún tenían ropa e incluso armas blancas, que son evidencia forense. El caso de Edith Hernández ejemplifica claramente la negligencia por parte de las autoridades. Desde el secuestro y la desaparición de Israel en Cuernavaca, la familia acudió a la FGE para pedir información sobre su paradero, pero no fue hasta la denuncia de la existencia de la fosa de Tetelcingo que las autoridades les permitieron revisar las carpetas de investigación. Al respecto señala: "En ese expediente había información y las autoridades lo omitieron. En el expediente de mi hermano decía que lo encontraron sin vida en Cuautla, en agosto de 2012. Estaban las fotografías de Israel, la playera, los números de su negocio y hasta las botas que traía puestas el día de su secuestro. Si yo hubiera visto esa evidencia en una carpeta, no hubiéramos estado en la incertidumbre por su desaparición por casi cinco años".[42]

40 Ayala, Aranzazú, "Tetelcingo: regresar al origen del dolor", *A dónde van los desaparecidos,* 17 de octubre de 2021, https://adondevanlosdesaparecidos.org/2021/10/17/tetelcingo-regresar-al-origen-del-dolor/

41 "*Volverte a ver*, de Carolina Corral, crónica de las mujeres que buscan", *IMCINE*, https://www.imcine.gob.mx/Pagina/Noticia/volverte-a-ver-de-carolina-corral--cronica-de-las-mujeres-que-buscan

42 ARTICLE 19, entrevista a Edith Hernández Torres, *op cit.*



El periodo más peligroso para las personas buscadoras no ha frenado su determinación para enfrentar la crisis de desapariciones.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

En el 2022, se realizó una segunda exhumación en Jojutla, pero al colectivo Regresando a Casa Morelos, a diferencia de 2017, no le permitieron ingresar a la "zona cero".[43] En 2024 siguen luchando por la reapertaura de las fosas de Jojutla. Según información recibida por el colectivo, existe la posibilidad de hallar una fosa con más de cien cuerpos sin identificar en el mismo panteón municipal, con la misma historia de omisiones y negligencia. Las familias de Regresando a Casa Morelos han solicitado un peritaje independiente, debido a la desconfianza en las autoridades. Todo esto da luz sobre la importancia de registros homologados a nivel nacional que permitan la regularización y el acceso a la información sobre las miles de personas que yacen en las fosas comunes en nuestro país.

Si bien en algunos casos las autoridades estatales no han tenido participación directa en los crímenes, el denominador común en los tres niveles de gobierno es el ocultamiento y la obstaculización del derecho de todas las personas a ser buscadas y a la verdad. En los casos de Tetelcingo y Jojutla no se ha castigado a los principales funcionarios responsables, perpetuando la impunidad.[44] Como se mencionó, en el Módulo de Fosas Comunes de la CNB ni siquiera se consigna el estado de Morelos. En términos de las solicitudes de información a la FGE, dicho sujeto obligado contestó que no era de su competencia, argumentando que esa información la debe entregar la CNB.[45]

Asesinato de personas buscadoras

Para la publicación del informe anual *Voces contra la indiferencia*,[46] ARTICLE 19 recuperó once casos de personas asesinadas por sus labores de búsqueda, entre 2018 y 2022. A más de un año de esa publicación, las cifras de personas buscadoras asesinadas aumentaron.

El 28 de febrero de 2024, representantes de colectivos de búsqueda y organizaciones de derechos humanos, como la Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato, la Fundación para el Debido Proceso; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (ProDH) y ARTICLE 19, fuimos parte de una audiencia temática solicitada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de su 189 periodo de sesiones, con el fin de realizar una serie de peticiones para proteger la integridad y la vida de las buscadoras.[47]

En esa sesión se presentó la documentación de 21 casos de personas buscadoras asesinadas por su labor y una más desaparecida, entre 2010 y 2024. Al mes de marzo de 2024, hemos documentado 16 personas buscadoras asesinadas y una desaparecida durante la administración de Andrés Manuel Lopez Obrador (ver cuadro a continuación).

43 "Zona cero" se refiere al lugar exacto del hallazgo forense en un determinado espacio de exhumación.

44 Brito, Jaime Luis, "Las fosas del gobierno de Graco en Morelos", *UAEM*, https://www.uaem.mx/vida-universitaria/actividades/las-fosas-del-gobierno-de-graco-en-morelos

45 Solicitud de acceso a la información pública PNT 172237723000145, 27 de febrero de 2023, respondida el 14 de marzo de 2023; solicitud de acceso a la información pública PNT 172237723000148, 1 de marzo de 2023, respondida el 15 de marzo de 2023.

46 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia...*, *op. cit.*

47 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 189 periodo de sesiones, 28 de febrero de 2024, México: Protección de mujeres buscadoras (video de YouTube), https://www.youtube.com/live/wqBva4WKue8?si=vjVwywlX2qdkZsqv

Como parte de la Jornada Nacional de Búsqueda Humanitaria, varios colectivos de búsqueda de personas desaparecidas protestaron en las instalaciones abandonadas del Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), en Xochitepec, Morelos.

Foto: **MARGARITO PÉREZ RETANA/ CUARTOSCURO**

De acuerdo con la información documentada, de las 17 personas buscadoras asesinadas y desaparecidas en esta administración, encontramos que 13 son mujeres y que el año 2022 fue el más letal para las buscadoras, con siete casos. Las entidades federativas con más asesinatos y desapariciones de buscadoras en el presente sexenio son Guanajuato (seis casos), seguido de Michoacán y Sonora (tres casos cada entidad), Sinaloa (dos casos), Puebla, Zacatecas, Baja California, Morelos, Hidalgo y Guerrero (un caso en cada entidad).

17 PERSONAS BUSCADORAS ASESINADAS Y DESAPARECIDAS

DURANTE EL GOBIERNO DE LÓPEZ OBRADOR

13 MUJERES

4 HOMBRES

BAJA CALIFORNIA	1	MORELOS	1
GUANAJUATO	6	PUEBLA	1
GUERRERO	1	SINALOA	2
HIDALGO	1	SONORA	1
MICHOACÁN	2	ZACATECAS	1

2019:	1
2020:	1
2021:	3
2022:	7
2023:	2
2024:	3

Fuente: elaboración propia.

PERSONAS BUSCADORAS ASESINADAS Y DESAPARECIDAS EN EL SEXENIO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2019-MARZO 2024)

2019

20 de julio de 2019
Zenaida Pulido Lombera
Michoacán
Buscaba a su esposo, Elidio Cisneros, desaparecido en 2003, en Aquila, Michoacán.
Zenaida pertenecía al colectivo Caminando por Justicia.

2020

14 de octubre de 2020
María del Rosario Zavala Aguilar
Guanajuato
Buscaba a su hijo Yatziri Misael Cardona Zavala, desaparecido en diciembre de 2019.

2021

29 de mayo de 2021
Francisco Javier Barajas Piña
Guanajuato
Hermano de María Guadalupe Barajas Piña, desaparecida el 29 de febrero de 2020, quien fue localizada en un fosa clandestina, junto con 78 cuerpos más.

15 de julio de 2021
Gladys Aranza Ramos Gurrola
Sinaloa
Buscaba a su esposo, Bryan Omar Celaya, desaparecido el 6 de diciembre de 2020.

2022

27 de enero de 2022
Ana Luisa Garduño Juárez
Morelos
Exigía justicia por la desaparición y posterior feminicidio de su hija Ana Karen Huicochea, desde el año 2012.

27 de junio de 2022
Jorge Ulises Cardona Zavala
Guanajuato
Buscaba a su hermano Yatziri Misael Cardona Zavala, desaparecido en diciembre de 2019.

17 de julio de 2022
Brenda Jazmín Beltrán Jaime
Sonora
Buscaba a su hermano Luis Heraldo Beltrán, quien fue privado de su libertad por un grupo armado en diciembre de 2018.

23 de agosto de 2022
Grisell Pérez Rivera
Hidalgo
Se dedicaba al acompañamiento de familiares de víctimas de feminicidios y de mujeres desaparecidas.
Su cuerpo fue hallado en Hidalgo e identificado por su familia, después de estar desaparecida desde marzo de 2021.

31 de agosto de 2022
Rosario Lilián Rodríguez Barraza
Sinaloa
Buscaba a su hijo Fernando Abixahi Ramírez Rodríguez, desaparecido el 16 de octubre de 2019.
También buscaba a su hermana Diana Carolina Rodríguez Sánchez, desaparecida desde el 27 de septiembre de 2019.

4 de octubre de 2022
Buscadora asesinada*
Puebla
Buscaba a su hija desaparecida desde el 13 de enero de 2021.

6 de noviembre de 2022
María del Carmen Vázquez Ramírez
Guanajuato
Buscaba a su hijo Osmar Zúñiga Vázquez, de 21 años, desaparecido el 14 de junio de 2022.

2023

2 de mayo de 2023
Teresa Magueyal Ramírez
Guanajuato
Buscaba a su hijo José Luis Apaseo Magueyal, desaparecido desde abril de 2020.

23 de octubre de 2023
Griselda Armas
Michoacán
Buscaba a su hijo Diego Yahir Valdovinos Armas, de 16 años, desaparecido el 1 de septiembre de 2022.

*A solicitud de la familia y el colectivo se omiten los nombres, ya que pueden poner en riesgo y vulnerar la seguridad de sus integrantes.

FUENTE: elaboración propia con base en la información presentada por colectivos y organizaciones en la audiencia pública "México: Protección de mujeres buscadoras", del 189 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México, 28 de febrero de 2024.

2024

15 de enero de 2024 (desaparecida)
Lorenza Cano Flores
Guanajuato
Buscaba a su hermano José Francisco Cano Flores, desaparecido el 17 de noviembre de 2018.
La noche del 15 de enero cuando un comando armado entró a su casa para llevársela, su esposo, Miguel Ángel, y su hijo Miguel también fueron asesinados.

8 de febrero de 2024
Angelita Almeraz León
Baja California
Buscaba a su hermano José Juan Vázquez León, desaparecido el 27 de junio de 2018.

13 de febrero de 2024
Noé Sandoval Adame
Guerrero
Buscaba a su hijo Kevin Sandoval Mesa, de 16 años, desaparecido el 17 de noviembre de 2023.

Fuente: elaboración propia con base en la información presentada por colectivos y organizaciones en la audiencia pública "México: Protección de mujeres buscadoras", del 189 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México, 28 de febrero de 2024.

En México, quienes buscan a las personas desaparecidas son los familiares, principalmente las mujeres: madres, hijas, hermanas, esposas. Son ellas las que hace décadas se han convertido en expertas rastreadoras e investigadoras y quienes emprenden las labores de búsqueda de sobrevivientes en centros de rehabilitación, hospitales, penales, psiquiátricos y albergues. Son las que buscan en campo, en lugares recónditos y fosas clandestinas; también las que visitan semefos y panteones, y revelan las irregularidades en las fosas comunes. Todas las acciones que las personas buscadoras realizan son, en realidad, obligaciones del Estado. Las personas buscadoras se han convertido, sin pedirlo ni quererlo, en defensoras de los derechos humanos. Sin embargo, el Estado mexicano no las reconoce como tales y fue precisamente ésta una de las exigencias durante la audiencia en la CIDH.

En ese camino se han encontrado con incontables obstáculos y riesgos que ponen en peligro su vida. El Estado no sólo incumple con su deber de garantizar el derecho de todas las personas a ser buscadas, sino que tampoco garantiza la vida y seguridad de quienes indagan el paradero de sus seres queridos.

A pesar de la existencia de un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en muchas ocasiones las autoridades no reconocen como defensoras de derechos humanos a las personas buscadoras y se niegan a incorporarlas a las instancias de salvaguarda existentes, argumentando que los riesgos no se derivan de su labor de defensa de los derechos humanos, sino de su condición de víctimas. Esto último fue el argumento de las autoridades para negar medidas de protección con enfoque diferenciado a Bibiana Mendoza, quien busca a su hermano Manuel, desaparecido el 8 de enero de 2018. Desde esa fecha, Bibiana participa activamente en el colectivo Hasta Encontrarte, el cual agrupa a más de ochenta familias del estado de Guanajuato. En la audiencia ante la CIDH, el Estado mexicano mostró un interés nulo, ya que sus autoridades no asistieron presencialmente a la audiencia ni se conectó de manera remota ningún funcionario de alto nivel.

Después de la audiencia, Alejandra Martínez Carrizales, del colectivo Por las Voces Sin Justicia, de Sinaloa, supo que en el Ministerio Público de Culiacán, Sinaloa, comentaban que ella "estaba hablando" en otros lugares de la corrupción en Sinaloa. "Incluso hablar, pues, es un riesgo, ¿no? Mi mamá estaba muy asustada y yo también", dice.[48]

El panorama de violencia, la poca institucionalización, el desmantelamiento del SNB y de la escueta política pública para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas hacen más vulnerables las acciones y la labor de las personas buscadoras.

48 García, Ana Karen, "Alejandra, de la escuela de medicina a buscar a su hermano desaparecido", *Noroeste*, 7 de marzo de 2024, https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/alejandra-de-la-escuela-de-medicina-a-buscar-a-su-hermano-desaparecido-YC6352643

Los mecanismos extraordinarios de verdad y memoria

Durante el sexenio 2018–2024, el gobierno federal implementó diversos mecanismos extraordinarios o creados *ad hoc* para lidiar con la crisis de derechos humanos, enfocándose en temas específicos. El argumento inicial era que al poder lidiar con éstos podría crearse también una institucionalidad o un saber que pudiera tener un efecto cascada positivo en otras violaciones graves de derechos humanos. Aquí nos referimos a la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (CoVAJ), creada en diciembre de 2018; al ahora extinto Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), impulsado en 2019 a través de un acuerdo presidencial, y a 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 (CoVEH), en 2021.

CoVAJ: la oportunidad perdida

El 4 de diciembre de 2018, con tan sólo cuatro días en el gobierno, López Obrador creó por decreto la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa y ordenó a todas las instituciones del Estado entregar la documentación que tuvieran sobre la desaparición de los normalistas. A los siete meses, el 26 de junio de 2019, se creó la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa (UEILCA)[49] y se asignó como fiscal a Omar Gómez Trejo.[50] Además, el gobierno impulsó la asistencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) a la FGR desde marzo de 2020 hasta julio de 2023.[51]

En una entrevista, Gómez Trejo habla del inicio de la CoVAJ: "Surgió la idea de que hubiera un decreto presidencial que creará una comisión que encabezara [Alejandro] Encinas, para que tuviera facultades legales. No como una comisión de la verdad de las tradicionales que ha habido en América Latina, que tienen el encargo principal de producir un informe de esclarecimiento, sino como un mecanismo que quitara los obstáculos políticos en el caso".[52]

La CoVAJ, el GIEI y la UEILCA debían trabajar en conjunto para investigar, conseguir y compartir información, resolver el caso y hacer justicia. Sin embargo, esto no sucedió. A casi diez años de la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, las familias y la sociedad continuamos sin conocer su paradero y su suerte.

En este sexenio se evidenció la falta de condiciones institucionales para continuar la investigación y esclarecimiento del caso. Esto, ante la opacidad y manipulación de la información sobre la responsabilidad y participación en estos hechos de las fuerzas armadas, en especial el Ejército y la Marina. Los hallazgos del GIEI en los archivos de la Sedena mostraron cómo ha habido un ocultamiento in-

49 Acuerdo A/010/19 por el que Se Crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564187&fecha=26/06/2019#gsc.tab=0

50 "Ayotzinapa reculan y protegen a militares", *Sistema Integral de Derechos Humanos (SIDIDH)*, 27 de septiembre de 2022, https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2022/09/27/ayotzinapa-reculan-y-protegen-a-militares/

51 Gibler, John, "La instrucción: cómo el gobierno dinamitó la investigación del caso Ayotzinapa", Quinto Elemento Lab, 26 de septiembre de 2023, https://quintoelab.org/project/ayotzinapa-gobierno-instruccion-investigacion-iguala-normalistas

52 *Idem.*

tencional y sistemático de la información que podría explicar el papel de todas las corporaciones de seguridad —más allá de las municipales— la noche del 26 y madrugada del 27 de septiembre de 2014, en Iguala, Guerrero. Así, la voluntad política de las instituciones civiles se quedó corta frente al poder castrense. La CoVAJ se enfrentó con un muro verde olivo que impidió el acceso a la verdad y la justicia.

Abel Barrera, director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, y comisionado del MEH,[53] nos explica que posteriormente a que el GIEI tuviera acceso a los archivos de la Sedena, sobre todo de las operaciones en Iguala, se verificó que en estos había información relacionada con el paradero de los estudiantes: "Los padres y madres de los estudiantes están exigiendo algunos documentos, donde se menciona precisamente dónde fueron llevados los estudiantes. Ellos solicitan la entrega de ochocientos folios que fueron ubicados por el GIEI. Sin embargo, el Ejército sigue siendo un actor que obstruye el acceso a estos documentos, cuando es derecho de las familias y de los mexicanos acceder a la verdad".[54]

El reportaje "Operación silencio: así el Ejército ocultó información sobre el caso Ayotzinapa", publicado por la revista *Proceso* el 31 de marzo de 2024,[55] asegura que la Sedena implementó una estrategia que confirma el pacto de silencio e impunidad para ocultar la información sobre lo ocurrido con los 43 normalistas en la llamada Noche de Iguala. Dicha estrategia incluía la concentración y el resguardo de la información física, para no permitir que se accediera a ella; ocultación de información digital, y cambios de información en servidores de acceso restringido, así como la adopción de un protocolo interno que establece criterios consensuados de respuestas por parte del Ejército ante solicitudes de información por parte de la CoVAJ.

Los hallazgos de este reportaje y confirman las enormes dificultades que atravesaron el GIEI, la UEILCA y la propia CoVAJ ante la simulación de apertura de información por parte del Ejército. También dejan ver el poder de las fuerzas armadas, pero sobre todo la debilidad y la oportunidad perdida del Poder Ejecutivo por cumplir la gran promesa de verdad y justicia en el caso Ayotzinapa.

Por un lado, se dispuso "resguardar", es decir, ocultar toda la documentación física que tuviera información sobre la desaparición de los 43 normalistas en las instalaciones del Centro Militar de Comunicaciones (CMC) del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional, ubicado en el Campo Militar 37-C, en el Estado de México. Como hoy sabemos, esta documentación fue negada a la CoVAJ en reiteradas ocasiones, a pesar de la orden presidencial de que fuera entregada.[56]

Por otra parte, estos mismos testimonios aseguran que la Sedena decidió cambiar todas las terminales y equipos de cómputo de los analistas de inteligencia que habían procesado información del caso

53 Abel Barrera es director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. Actualmente es miembro del MEH, como parte de la CoVEH.

54 ARTICLE 19, entrevista realizada a Abel Barrera, 14 de marzo de 2024.

55 "Operación silencio: Así el Ejército ocultó información sobre el caso Ayotzinapa", *Proceso*, 31 de marzo 2024, https://www.proceso.com.mx/reportajes/2024/3/31/operacion-silencio-asi-el-ejercito-oculto-informacion-sobre-el-caso-ayotzinapa-326425.html

56 *Idem.*

Ayotzinapa, además de transferir la información a servidores ubicados en las instalaciones del Centro Militar de Inteligencia (CMI).[57]

Por último, se afirma que, al menos desde 2021, la Sedena acordó a su interior dejar de acatar la instrucción del presidente Andrés Manuel López Obrador de colaborar con la COVAJ y eludir la entrega de la información solicitada.[58] Se muestra que existían instrucciones internas para que sus elementos no respondiesen con la verdad, sino con un guion preestablecido que oculta, niega y opaca.[59]

Al día de hoy, el Ejecutivo se ha dedicado a desprestigiar la labor de las familias, madres y padres de los estudiantes de Ayotzinapa, así como el acompañamiento del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.[60] Es decir, ha elegido la impunidad, el pacto de silencio y la protección al Ejército ante su clara implicación con los grupos del crimen organizado en la desaparición forzada de los 43 estudiantes. El sexenio concluirá sin respuestas y con una gran oportunidad perdida para los derechos a la verdad y a la justicia en este caso emblemático.

Esclarecimiento histórico y acceso a la información sobre el periodo de violencia de Estado

Las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado mexicano en el periodo de 1965 a 1990 han sido una tarea pendiente de los gobiernos de todos los colores, que han hecho promesas diversas, pero sin cumplir con la garantía de verdad y justicia para las víctimas. En relación con este tema, el Ejecutivo encabezado por López Obrador creó la COVEH, formada por cinco instrumentos extraordinarios:[61] 1) el Mecanismo para el Esclarecimiento Histórico, 2) el Comité para el Impulso a la Justicia, 3) el Comité para el Impulso a la Memoria y Garantía de No Repetición, 4) el Plan de Búsqueda y 5) el Plan Especial de Reparación y Compensación.

Sin embargo, la mayoría de estos instrumentos nunca llegaron a operar plenamente, con excepción de los trabajos impulsados por el MEH y algunas propuestas legislativas, como la de una Ley de las Memorias, impulsada por el Comité para el Impulso a la Memoria y Garantía de No Repetición que, sin embargo, se quedó en el tintero. Varias organizaciones de la sociedad civil nos incorporamos al Comité Técnico de dicha instancia con el fin de elaborar un borrador de propuesta que no se concretó ni se presentó ante el Poder Legislativo.

Juan Carlos Mendoza recuerda cómo las organizaciones de familiares y sobrevivientes de la violencia de los años sesenta, setenta y ochenta vieron en el nuevo gobierno voluntad para atender sus demandas históricas: “La lectura común era que tras el ascenso de un gobierno distinto, se iba a abordar el

57 *Idem.*
58 *Idem.*
59 *Idem.*
60 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., @CentroProdh, 14 de diciembre de 2023, *Sobre las falsedades y descalificaciones del Presidente de la República contra el @CentroProdh en la #ConferenciaMañanera*, imagen adjunta y tuit en X (antes Twitter), https://twitter.com/CentroProdh/status/1735358838298296705
61 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia...*, *op. cit.*

Marcha por el aniversario de la matanza del Jueves de Corpus, uno de los hechos de represión ocurridos en el periodo de violencia de Estado.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

tema totalmente distinto y los mayores problemas provendrían de la logística".[62] Incluso en ese contexto, hubo quienes, como él, buscaban dejar plasmados en papel los acuerdos a los que se llegara en las reuniones con las autoridades, para así evitar lo que había sucedido en situaciones similares en el pasado.

Ese momento histórico fue una "tormenta perfecta", como la califica Mendoza, en la cual había personas en el Estado que parecían tener voluntad y capacidad de avanzar con estos mecanismos de verdad y justicia, al tiempo que organizaciones históricamente divididas se unían por estos principios rectores. Sin embargo, entre lo que se había planteado que sería la política de Estado en términos de verdad, memoria y justicia y lo que quedó plasmado en el plan presidencial en la materia, se abrió una brecha enorme y la participación de las familias, que había sido clave, empezó a parecer un estorbo.

Especial complejidad ha habido en la materia del acceso a la información sobre violaciones graves a los derechos humanos y la apertura de archivos para el MEH. A más de dos años de su creación, esta instancia presentó dos informes técnicos y una ampliación sobre las dificultades en el acceso a la documentación histórica durante su labor.[63] Los informes dan cuenta de las irregularidades y los obstáculos para conocer los expedientes provenientes de las agencias encargadas de labores de seguridad e inteligencia, de las fuerzas armadas y de las policías acerca de las violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1965 y 1990. Dichos informes reportan faltantes o extracción de documentos en los acervos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), de 1947 a 1985; de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), de 1985 a 1989, y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), de 1989 a 1993. Además, denuncian el incumplimiento de la transferencia total de los archivos y la falta de acceso pleno a los expedientes del CNI. Esto último infringe cuatro marcos legales en la materia: 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, emitido en 2019;[64] la Ley General de Archivos, de 2018;[65] la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 2015,[66] y el propio decreto de creación de la COVEH.[67]

Asimismo, el Poder Judicial advirtió —derivado de un amparo promovido por Alicia de los Ríos Merino— que las autoridades del CNI no desmintieron con pruebas las irregularidades documentadas por

62 ARTICLE 19, entrevista a Juan Carlos Mendoza..., *op. cit.*

63 Mecanismo para la Verdad y Esclarecimiento Histórico de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990, *Informe técnico sobre el archivo DFS-DGISEN-CISEN en AGN*, México, 15 de agosto de 2023, https://www.meh.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/20230815-Informe-tecnico-CNI-MEH.pdf

64 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,h

65 Secretaría de Gobernación, Segob, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Archivos,

66 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,

67 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://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0

el MEH, sino que solamente se han limitado a negarlas.[68] Resultado de las denuncias y las evidencias aportadas por el MEH a través de sus dos informes técnicos y ampliación,[69] el AGN habilitó en su repositorio documental digital, en febrero de 2024,[70] algunos de los expedientes de las extintas DFS y DGIPS, además de publicar algunos de los instrumentos de consulta sobre el fondo DFS.[71] Esto último, después de casi seis años, a pesar de que la Ley de Archivos (2018) dicta que los sujetos obligados, como el AGN, debieron publicar sus instrumentos de consulta un año después de emitida la ley.

Actualmente, el AGN se encuentra en proceso de digitalizar los más de siete millones de ficheros y más de 59,000 expedientes pertenecientes a la DFS y la DGIPS hasta ahora reportados por la autoridad archivística. Pero hasta ahora, en su repositorio se encuentra sólo una mínima parte de ambos acervos. Además, desde 2019 sólo cinco personas trabajaban en la digitalización y aún no se cuenta con una descripción de la información para su búsqueda. Sin embargo, su disposición pública, aunque sea incompleta, es un punto de referencia para poder corroborar datos e indagar lo ocurrido en aquella época. Una deuda pendiente es la transferencia de archivos, a cuya información no pudo acceder el MEH y que fue proporcionada a cuentagotas y de forma fragmentada, lo que ha impedido el ejercicio pleno del derecho a la verdad de las víctimas, los sobrevivientes y la sociedad.

En este contexto, Alicia de los Ríos Merino, acompañada de ARTICLE 19 y el ProDH, promovió un juicio de amparo con el objetivo de que se localicen y transfieran expedientes perdidos, sustraídos, faltantes o que nunca fueron transferidos (y debieron serlo) al AGN. La resolución respectiva reconoce que familiares como De los Ríos, cuya madre fue desaparecida por el Estado en 1978, tienen derecho a exigir que se revisen estos documentos en los cuales podría encontrarse información sobre el paradero de sus parientes, así como para el esclarecimiento de la represión estatal en contra de los movimientos sociales en este periodo. Una vez más, ante la falta de avances institucionales, es de los propios sobrevivientes y víctimas de donde proviene el empuje hacia la verdad.

Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)

Otro de los retrocesos significativos en esta administración es la historia, el rumbo y cierre del MEIF, creado en 2019 por insistencia de las familias buscadoras con la encomienda de realizar peritajes independientes que permitieran la identificación de decenas de miles de personas. Sin embargo, este mecanismo extraordinario operó sin autonomía ni personalidad jurídica, con un presupuesto acotado y sin voluntad política para cumplir sus tareas. Finalmente, en marzo de 2024, se decidió su cierre

68 ARTICLE 19, "Poder Judicial ordena al CNI a no destruir documentos relacionados con la llamada 'Guerra Sucia'", comunicado, 2 de octubre de 2023, https://articulo19.org/poder-judicial-ordena-al-cni-a-no-destruir-documentos-relacionados-con-la-llamada-guerra-sucia/

69 Mecanismo para el Acceso a la Verdad y el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990, *Informe técnico..., op. cit.*

70 Gobierno de México, Archivo General de la Nación, "Composición del fondo documental DFS-DGIPS", 1 de enero de 2020, https://www.gob.mx/agn/es/articulos/composicion-del-fondo-documental-dfs-dgips-estado-de-organizacion?idiom=es

71 Gobierno de México, Archivo General de la Nación, "Instrumentos de consulta del grupo documental DFS-DGIPS", 1 de agosto de 2023, https://www.gob.mx/agn/documentos/instrumentos-de-consulta-del-grupo-documental-dfs-dgips?state=published

María del Carmen Volante, madre de Pamela Gallardo Volante (desaparecida en 2017 en la carretera Picacho-Ajusco), encabezó por segundo día consecutivo la jornada de búsqueda de su hija en uno de los sitios del Ajusco, donde anteriormente se habían hallado restos óseos.

Foto: **GALO CAÑAS/CUARTOSCURO**

definitivo, tras una auditoría contratada por la oficina en México del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que gestionaba la operación del MEIF.

Ximena Antillón, quien fuera una de las expertas del MEIF, explica que más allá de las muchas dificultades internas del organismo, sus pocos avances se debieron fundamentalmente a la falta de comprensión de la crisis forense y a la premura por parte del actual gobierno federal para mostrar progresos, cuando los procesos forenses y de identificación humana son de mediano y largo plazo, trascienden los periodos sexenales. Al respecto enfatiza:

> *Hubo dificultades externas y también hubieron [**sic**] dificultades internas, pero creo que hay que plantearlas como aprendizajes. Y es que había dentro del equipo colegas forenses, personas que sí tenían experiencia en identificaciones masivas en contextos masivos y personas que tenían una experiencia más como peritos dentro de las fiscalías para hacer dictámenes individualizados, pero no se tenía una visión de cómo se gestiona un mecanismo frente a un fenómeno masivo. [...] También había un problema de falta de independencia, pues en la práctica estaba subordinado a Segob, pues los recursos venían de la Comisión Nacional de Búsqueda.*[72]

Para este informe, Antillón habló de las principales dificultades en tres ámbitos: en el técnico, el jurídico y el político. En el técnico, se refiere a la falta de información genética y de infraestructura para efectuar la identificación humana, pues además de la carencia de información *antemortem* o biológica de las personas fallecidas, otra dificultad es el inadecuado resguardo de los cuerpos sin identificar en los semefos y fosas comunes.

Respecto al ámbito jurídico, comentó que las fiscalías continúan teniendo la facultad de realizar las tareas de identificación humana, a sabiendas de que no cuentan con los recursos, formación ni preparación para esta labor forense.

A su vez, las dificultades políticas son fundamentales para entender los pocos avances en materia forense, pues no se crearon las condiciones necesarias para realizar las identificaciones, como fue el ejemplo del CNIH. La identificación humana requiere de una política de Estado que trascienda a los partidos en el poder y abarque la participación activa de las familias y los colectivos de búsqueda. Fundamentalmente, este proceso debe incluir la explicación de los procesos forenses ante la gigantesca expectativa de los familiares.

Los lineamientos para garantizar la participación sustantiva de los colectivos como un derecho nunca fueron aprobados. Dicha propuesta, asegura Antillón, "contemplaba espacios de participación como un derecho de los familiares, con principios básicos que respeten la dignidad, garanticen el derecho a la información, como un paso básico previo a ejercer el derecho a la participación. [...] Los mecanismos de participación deberían ampliarse progresivamente y no al revés; aquí se cerraron porque pensaban que los colectivos iban a venir con una actitud a la defensiva".[73]

72 ARTICLE 19, entrevista a Ximena Antillón, experta en acompañamiento psicosocial y atención a víctimas de violencia y catástrofes, 14 de marzo de 2024.

73 *Idem.*

Familiares de los 43 normalistas desaparecidos exigieron al presidente Andrés Manuel López Obrador y al Ejército la apertura de todos los documentos que puedan dar una luz sobre el paradero de los normalistas.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

Entonces, vemos que el MEIF, al igual que otras instancias extraordinarias, ha carecido de una estrategia de participación de las víctimas y familiares, por lo que progresivamente se ha desmantelado la institucionalidad y no se han generado estrategias reales para la identificación de más de 52,000 cuerpos. Concluye así esta administración sin resolver esta crisis humanitaria, con una política de olvido y negación de su magnitud.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llegó con el compromiso de acabar con la grave crisis de derechos humanos y promesas de verdad, justicia y no repetición. Su gobierno creó mecanismos extraordinarios para el caso Ayotzinapa, para la crisis forense y para esclarecer la violencia de Estado en los años setenta y ochenta. Sin embargo, como se muestra en el presente capítulo, con el paso de estos seis años, las promesas se fueron diluyendo mientras la crisis de derechos humanos crecía, al tiempo que era negada por el gobierno federal.

Juan Carlos Mendoza, del Comité Eureka, resume su experiencia con el presidente: "La lectura que se le puede dar a nuestra experiencia con el gobierno de Andrés Manuel es: 'somos compañeros, nos conocimos en la calle, pero no puedo hacer más'. ¿Por qué no puede hacer más? ¿Qué poder oculto hay? Merecemos saberlo, es nuestro país".[74] Así refieren haberse sentido otras organizaciones y grupos. Una oportunidad perdida, una deuda pendiente con alguien que era compañero. Un sentir que hay voluntad, pero imposibilidad de avance, que choca con poderes más fuertes, probablemente de las fuerzas armadas.

El nuevo gobierno heredará una crisis de derechos aún más profunda que la que enfrentó la administración entrante en 2018, además de una deuda pendiente y aumentada en términos de verdad y justicia. Para poder lidiar con ello, deberá plantearse una política pública integral de derechos huma-

74 ARTICLE 19, entrevista a Juan Carlos Mendoza..., *op. cit.*

nos que incluya la búsqueda de las personas desaparecidas, la restitución digna de los restos a sus familiares y el acceso irrestricto a los archivos.

Los retos son muy grandes —dice Diana Iris García— porque hace seis años se prometió que no iba a haber techo en cuanto a recursos para atender las desapariciones y, sin embargo, no se hizo el trabajo que se había prometido. La violencia se incrementó y las desapariciones se sumaron a las que ya había porque los encuentros fueron muy poquitos. Se dejó pasar una oportunidad histórica de hacer una campaña de prevención, la atención real a la crisis de desapariciones y a la crisis forense. En lugar de ir solucionando, todo se ha incrementado. [...] Este país se cae a pedazos y ya se está diciendo que es el país de las desapariciones.[75]

Recomendaciones

A la Fiscalía General de la República:

- Generar registros confiables e interoperables sobre personas desaparecidas, cuerpos sin identificar y personas privadas de la libertad. Esto es un paso necesario para evaluar las dimensiones y características específicas de las problemáticas y generar políticas públicas adecuadas a las mismas.

A la Fiscalía General de la República y fiscalías de las entidades federativas:

- Llevar a cabo las investigaciones necesarias para proporcionar verdad y justicia a los casos de violaciones graves a los derechos humanos.

Al Congreso de la Unión:

- Garantizar la disponibilidad de recursos presupuestales para la reparación integral del daño a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos.
- Dar continuidad a la propuesta legislativa de una ley de memorias para la instauración de una política pública sobre el tema que contemple acciones estatales y el resguardo de las acciones de memoria surgidas de la sociedad civil.

Al Poder Judicial:

- Garantizar la publicación de todos los archivos oficiales que contengan información sobre violaciones graves a los derechos humanos, especialmente aquellos en poder de las fuerzas armadas.
- Coadyuvar con las investigaciones necesarias para proporcionar verdad y justicia en los casos de violaciones graves a los derechos humanos.

75 ARTICLE 19, entrevista a Diana Iris García..., *op. cit.*

Lorenza Cano Flores buscaba a su hermano José Francisco Cano Flores, desaparecido desde el 17 de noviembre de 2018. El 15 de enero, un comando armado entró a su casa para llevársela. Su esposo Miguel Ángel y su hijo Miguel fueron asesinados.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA.**

Al Poder Ejecutivo Federal:

- Llevar a cabo acciones para fortalecer el Sistema Nacional de Búsqueda y dar con el paradero de las más de 116,000 personas desaparecidas en el país.
- Crear políticas públicas de protección a las personas buscadoras, considerando los riesgos específicos que encuentran al ser defensoras de los derechos humanos dedicadas a encontrar personas desaparecidas.
- Desarrollar políticas públicas para llevar a cabo identificaciones masivas de restos de personas desconocidas. Para esto, el Banco Nacional de Datos Forenses debe operar de manera inmediata, sostenida y transparente.
- Crear un mecanismo de seguimiento del MEH para la entrega de sus hallazgos a las familias de las víctimas y a la sociedad en general.

A la Secretaría de la Defensa Nacional:

- Publicar todos los archivos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos, empezando por los localizados por el MEH y el GIEI, mismos que ha negado de forma recurrente.

La violencia contra la prensa no pudo detenerse al cierre del sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Durante su gestión, se registraron 3,408 agresiones contra la prensa.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

VIOLENCIA

ARTICLE 19

"Protesta por el asesinato del corresponsal de ***La Jornada*** en Nayarit, Luis Martín Sánchez, en las inmediaciones de la Secretaría de Gobernación.

Como periodistas, nos vemos inmersos día con día en protestas exigiendo justicia a las autoridades y somos testigos de la ineficacia del sistema judicial. Sin embargo, al cubrir una protesta por el asesinato de un compañero, nos hace partícipes de esa ineficiencia.

La mayoría de los casos siguen en una impunidad total, lo que despierta una alerta y hace cuestionarse sobre la seguridad y los mecanismos que existen para la protección de los periodistas en la labor informativa".

Foto y texto: **EMILIANO MOLINA**

#NO
#No
Verdad lo Mató!

LA CONTINUIDAD EN LA VIOLENCIA CONTRA LA PRENSA

Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, en el periodo que va desde el 1.º de diciembre de 2018 hasta el 31 de marzo de 2024, se registraron *3408 agresiones* contra la prensa.[1] Esto representa un promedio de *una agresión cada 14 horas* a lo largo del sexenio,[2] *e incluye los asesinatos de al menos 46 periodistas*[3] *y la desaparición de cuatro.*[4]

A modo de comparación, el gobierno de Enrique Peña Nieto dejó un país en el que se cometieron al menos *2502 agresiones* contra la prensa, 47 asesinatos de periodistas y cuatro desapariciones. En materia de violencia contra periodistas y medios de comunicación, Peña Nieto legó al país un panorama desolador. Como se publicó en el Informe Anual 2018 de ARTICLE 19, *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, en ese sexenio, "el silencio se convirtió en una forma de vida para las y los periodistas".[5]

Al concluir del gobierno de López Obrador se identifica que la violencia no pudo detenerse, por el contrario, hubo un incremento *porcentual de 62.13% en las agresiones contra la prensa.*[6]

A diferencia de Peña Nieto —quien había llegado a la presidencia en medio de protestas—, López Obrador arribó envuelto de una gran popularidad al obtener el 53.19% de los votos, es decir, 30,113,483

1 Documentación de ARTICLE 19.

2 Para este promedio se consideraron 1948 días.

3 Al 20 de mayo de 2024. Se considera también el asesinato de Roberto Carlos Figueroa perpetrado el 26 de abril y el asesinato de Víctor Alfonso Culebro Morales, ocurrido el 28 de junio 2024. No obstante, en las tablas donde figura la representación numérica de los casos, se identificarán 44, limitando el conteo al primer trimestre de 2024, es decir, hasta el 31 de marzo de 2024. Para mayor detalle sugerimos consultar ARTICLE 19, "Periodistas asesinadxs en México", Ciudad de México, ARTICLE 19, https://articulo19.org/periodistasasesinados/

4 ARTICLE 19, "Periodistas desaparecidos", Ciudad de México, ARTICLE 19, https://articulo19.org/periodistas-desaparecidos/

5 ARTICLE 19, "Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva", Ciudad de México, ARTICLE 19, 2019, https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/

6 En el sexenio anterior se contabilizaron durante el mismo periodo, es decir, los primeros cinco años y el primer trimestre de 2018, 2102 agresiones. El cambio porcentual se midió con la fórmula = (3408–2102)/2102*100.

Durante el sexenio, 46 periodistas fueron asesinados y otros 4 desaparecidos.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

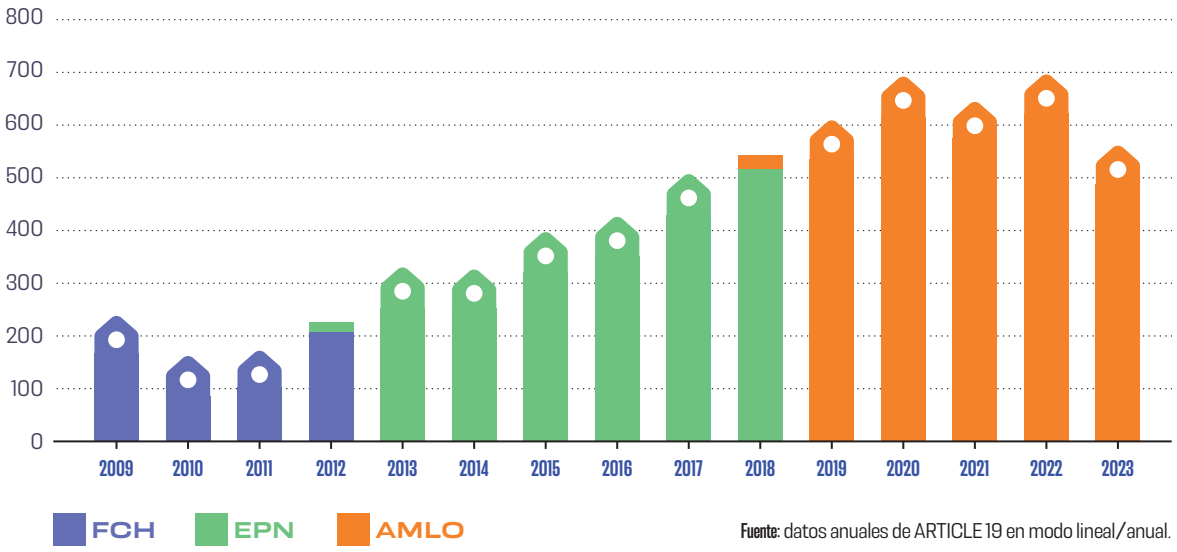
sufragios.[7] El político tabasqueño llegó con una enorme expectativa de cambio social y la deuda del Estado con los derechos humanos estaba más viva que nunca. Tras años de una violencia constante, el gremio periodístico esperaba respuestas, certezas de recobrar el derecho a informar y vivir sin miedo. Así lo expresó el entonces virtual ganador de las elecciones el 2 de julio de 2018 en la explanada del Zócalo capitalino:

> *Los cambios serán profundos, pero se darán con apego al orden legal establecido. Habrá libertad empresarial; libertad de expresión, de asociación y de creencias; se garantizarán todas las libertades individuales y sociales, así como los derechos ciudadanos y políticos consagrados en nuestra Constitución.*[8]

7 Instituto Nacional Electoral (INE), "Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018", INE, 6 de julio de 2018, https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/

8 Discurso de Andrés Manuel López Obrador en el Zócalo de la Ciudad de México, 2 de julio de 2018, Ciudad de México. *Expansión*, 2018, https://expansion.mx/nacional/2018/07/02/este-es-discurso-completo-que-dio-amlo-en-el-zocalo

AGRESIONES CONTRA LA PRENSA EN MÉXICO



Fuente: datos anuales de ARTICLE 19 en modo lineal/anual.

No obstante, desde el primer año de su gobierno, ARTICLE 19 documentó una falta de acción para hacer frente a la violencia que vivía el gremio periodístico desde los sexenios anteriores, además de una continuidad en las principales tendencias de agresiones. Como se señaló en el informe *Disonancia: voces en disputa*,[9] 2019 fue un año en el que los embates contra la prensa sucedieron en medio de una disputa por la palabra, con expresiones de rechazo y choque, que limitaron la aceptación del disenso y la crítica. Esto se vio reflejado en las 609 agresiones contra periodistas y medios durante el primer año de gobierno, número que, en comparación con el primer año de Peña Nieto, representó un aumento de 84.54%.[10]

Se advirtió entonces que quizá el cambio en el poder no representaría un cambio en la violencia contra las y los periodistas: habría una continuidad e incluso un incremento de la violencia, pues se sumaría un nuevo elemento: el estigma y la deslegitimación permanente del quehacer periodístico.

Como se observará a lo largo de este capítulo, desde 2019 hasta 2024, la violencia se mantuvo en niveles superiores a los sexenios previos, aunque, a diferencia de los periodos anteriores, no se observa un patrón de crecimiento continuo.

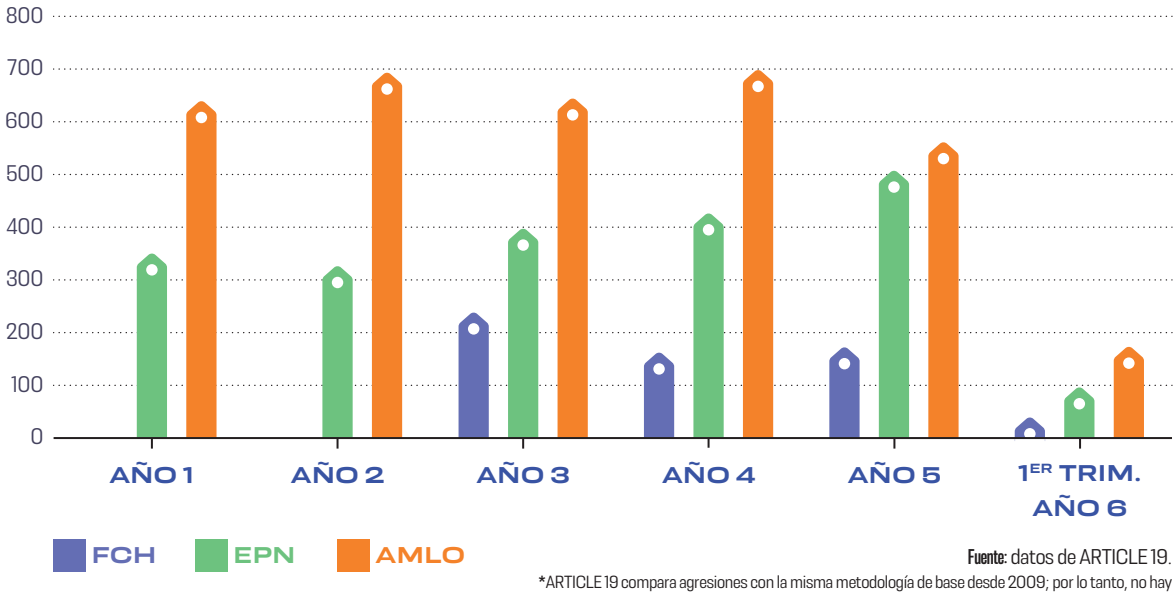
En 2020, hubo 693 ataques contra medios de comunicación y periodistas, lo que representó un incremento de 13.79% respecto al año anterior. En 2021 se documentaron 644 ataques. En tanto, en 2022 se registraron 698 embates,[11] convirtiéndolo en el año más violento para la labor periodística desde que ARTICLE 19 inició el registro de agresiones. Por último, en 2023, la organización contabilizó 561 agresiones contra la prensa.

9 ARTICLE 19. "Informe Anual 2019: Disonancia: Voces en disputa", Ciudad de México, ARTICLE 19, https://articulo19.org/disonancia/

10 Datos de documentación de ARTICLE 19. Fórmula =(609–330)/330*100.

11 ARTICLE 19 emplea indistintamente las palabras "agresiones", "ataques" o "embates" para facilitar la lectura.

GRÁFICO COMPARATIVO DE AGRESIONES POR SEXENIO



Fuente: datos de ARTICLE 19.
*ARTICLE 19 compara agresiones con la misma metodología de base desde 2009; por lo tanto, no hay información comparable para los primeros dos años del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. El primer año de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador abarca su primer año completo, más el mes de diciembre del año previo, respectivamente.

Entre las formas de violencia documentadas en el sexenio, persiste un gran número de asesinatos de periodistas y se mantuvieron las desapariciones. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 46 periodistas fueron víctimas de asesinato en México, en posible relación con su labor.[12] Asimismo, cuatro periodistas fueron desaparecidos. Hoy, desafortunadamente, el panorama de la libertad de expresión en México no presenta una mejoría en comparación con hace seis años: *la amenaza, el hostigamiento, la violencia y la impunidad ya no son sólo prácticas heredadas del pasado, sino una realidad lacerante del gobierno que termina.*

En materia de violencia contra la prensa, el año 2024 es clave y se presenta como una incógnita de lo que vendrá. En ese sentido, ARTICLE 19 documentó en el primer trimestre del año un total de *173 agresiones contra la prensa.*

La estrategia del gobierno electo será clave para el estado de libertad de expresión y de acceso a la información en el marco del urgente fortalecimiento del Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos. Por lo pronto, en este sexenio, los compromisos respecto a la lucha contra la impunidad y, la reducción de la violencia son promesas incumplidas. Cada agresión contra la prensa y cada persona periodista asesinada son pruebas de ello, como las más de 3000 víctimas periodistas durante este gobierno que terminará el próximo 1.º de octubre.

12 ARTICLE 19, "Periodistas asesinadxs...", *op. cit.*

ARTICLE 19 identificó desde el inicio del periodo presidencial la falta de acción para hacer frente a la violencia contra el gremio periodístico, además de la continuidad en las principales tendencias de agresiones.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

Las formas de violencia y sus cambios en este periodo

En México, la violencia contra la prensa se mantuvo en altos niveles y se ha intensificado debido a las estrategias de control de la información, silenciamiento y censura. El miedo ha hecho estragos y, de acuerdo con las entrevistas concedidas a ARTICLE 19 y los testimonios reunidos por nuestra organización para este informe, la autocensura se ha convertido en un recurso de subsistencia para buena parte de las y los periodistas en México.

Entre la confrontación, la polarización y un discurso dicotómico de quienes promueven y respaldan al actual gobierno, y de quienes no lo hacen, están las y los periodistas, a quienes desde la tribuna presidencial se les exige tomar una postura favorable al oficialismo, so pena de descalificaciones y estigmatizaciones.

ARTICLE 19 documenta 18 categorías de agresiones con las que se busca identificar violaciones a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de la prensa, así como delitos contra periodistas.[13] Los tipos de agresiones más comunes durante el sexenio fueron la intimidación y el hostigamiento, 880 casos (25.82%); la amenaza, 682 (20.01%), y el uso ilegítimo del poder público, 432 (12.68%). Tan sólo las tres categorías representan el 58.51% del total. A estas agresiones le siguieron el bloqueo o alteración de contenido, 342 embates (10.04%); los ataques físicos, 295 (8.66%), y la privación de libertad, 165 casos (4.84%).

13 Para mayor información sobre nuestra metodología de documentación recomendamos leer nuestra nota metodológica, así como el siguiente editorial: ARTICLE 19, "Editorial: ARTICLE 19 trabaja para denunciar la violencia contra la prensa de la que no se hace cargo el Estado", Ciudad de México, ARTICLE 19, 8 de abril de 2021, https://articulo19.org/editorial-article-19-trabaja-para-denunciar-la-violencia-contra-la-prensa-de-la-que-no-se-hace-cargo-el-estado/

AGRESIONES EN EL SEXENIO
(POR CATEGORÍA DE AGRESIÓN)

CATEGORÍA DE AGRESIÓN	TOTAL	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Intimidación y hostigamiento	880	4	165	155	198	181	124	53
Amenaza	682	15	146	154	96	151	100	20
Uso ilegítimo del poder público	432	1	46	63	65	111	106	40
Bloqueo o alteración de contenido	342	1	48	90	54	68	54	27
Ataque físico	295	3	61	69	62	48	45	7
Acceso ilícito	134	1	15	15	28	29	37	9
Ataque a bienes materiales	151	0	40	35	26	25	24	1
Privación de la libertad	165	0	28	52	33	22	23	7
Allanamiento	53	0	17	6	9	13	8	0
Asesinato*	51	1	10	8	11	16	5	0
Desplazamiento	39	0	12	3	5	12	6	1
Remoción de contenido	94	0	12	19	29	12	18	4
Dominios falsos o cuentas falsas	37	0	3	14	10	4	2	4
Ataques de denegación de servicio (DOS, DDOS)	33	4	3	9	10	3	4	0
Desaparición	4	0	0	0	1	2	1	0
Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes	12	0	3	0	4	1	4	0
Interrupción a servicios de internet y telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Vigilancia ilegal de comunicaciones	4	0	0	1	3	0	0	0

Fuente: datos de ARTICLE 19.

*Como se menciona en la página 159, la tabla considera un total de 44 asesinatos de periodistas (al 31 de marzo de 2024), 5 asesinatos de staff no editorial, y 2 asesinatos de familiares.

En función de lo planteado, la periodista Natividad Ambrocio Cuevas, directora del medio digital *Hora Cero*, afirmó en entrevista con ARTICLE 19 lo siguiente:

> *Es el momento de que se proteja a los periodistas, pero de verdad, no que solamente se diga en un discurso, no que sea un slogan o promesas de campaña, sino que nos den las garantías para hacer nuestro trabajo. Necesitamos ser respetados en nuestro trabajo.*
>
> *Con esta campaña de descrédito que durante el gobierno de Andrés López Obrador se ha hecho, ha bajado los tres niveles de gobierno, no solamente del partido que él milita, y somos cada vez más agredidos precisamente por este discurso, por esa falta de respeto y esa falta de valor hacia nuestro trabajo. Nos dejaron solos y parece que el gobierno lo único que pretende es tener silenciada a la prensa.*[14]

En este sentido, cabe destacar que en las *intimidaciones y hostigamientos* documentados, la subcategoría de agresión más frecuente fue *campañas de desprestigio: 248 casos,* que representan el 7.28% del total de las agresiones. En cuanto a la categoría de amenazas, *resaltan además las amenazas de muerte, con 284 casos (8.33%).*

Uno de los cambios en la forma de ejercer la violencia durante este sexenio es precisamente el aumento del uso ilegítimo del poder público. En estos seis años, esta categoría de agresión pasó al tercer lugar por dos razones principales: 1) el uso de la tribuna pública para descalificar a la prensa y 2) el continuo incremento de procesos legales en contra de periodistas.

En cuanto al primer punto, catalogado como estigmatización, *la agresión mediante la comunicación oficial fue la más documentada en esta categoría, con 224 casos (6.57% del total).* Ésta es una constante que se ha adoptado como algo "común" cuando se debate en la arena pública, lo que ha traído consigo una normalización de la violencia. Además se agudiza cuando los ataques ocurren de forma constante y cotidiana, y provienen en principio de la tribuna presidencial, pero los repiten todos los niveles de gobierno.

Debe mencionarse que, en 2018, último año de Peña Nieto, sólo se registró una estigmatización por las autoridades; sin embargo, esta práctica ha ido en constante aumento durante el gobierno obradorista, pues en 2019 se contabilizaron 18 casos y 73 en 2023. Ello demuestra que la estigmatización ha sido una estrategia intencionada y permanente para amedrentar a la prensa.

El segundo punto hace referencia al inicio de procesos administrativos, civiles y penales en contra de periodistas, lo cual, como se analizará más adelante, se ha convertido también en una práctica por sujetos tanto públicos como privados.

14 ARTICLE 19, entrevista con Natividad Ambrocio Cuevas, directora de *Hora Cero,* 16 de marzo de 2024.

Perpetradores y coberturas, continuidad sexenal

Una constante discursiva a lo largo de este gobierno ha sido la frase "no somos iguales".[15] El Ejecutivo Federal ha negado la existencia del acoso a periodistas por las autoridades, ha dictaminado que "ya no hay impunidad"[16] y que la violencia contra la prensa proviene directamente de la delincuencia organizada.[17] Sin embargo, la violencia contra la prensa no ha cambiado sustancialmente en sus orígenes. Tanto en el gobierno anterior como en el actual, los perpetradores de ataques contra la prensa y las coberturas periodísticas que suponen riesgos siguen siendo prácticamente los mismos.

En cuanto a los perpetradores de la violencia, el Estado mexicano, por intermedio de sus autoridades[18], se mantiene como el principal agresor de la prensa con 1559 agresiones, que equivalen a 45.75% del total. Se trata sobre todo de personas funcionarias públicas civiles: 1077 casos o 31.60%; seguidas por fuerzas de seguridad civiles,[19] 437 casos o 12.83% y las fuerzas armadas,[20] 45 casos o 1.32%.

Después de las autoridades, siguieron actores particulares, como individuos o empresas, 673 casos, o 19.75%; posteriormente, integrantes de grupos de la delincuencia organizada, 280 o 8.22% y, por último, partidos políticos, con 148 casos documentados o 4.34%. Asimismo, en 748 casos (21.95%), ARTICLE 19 pudo certificar una agresión contra un integrante del gremio periodístico, pero no le fue posible corroborar con certeza quién fue el perpetrador, por lo que se denominó a esta categoría "agresor sin elementos suficientes para categorizar" (en lo sucesivo "sin elementos suficientes").

Si bien el crimen organizado tiene porcentajes de agresión más bajos en comparación con las autoridades, es importante hacer primero un análisis interanual en el que se observan alzas alarmantes. Por ejemplo, de 2018 a 2019, primer año del nuevo gobierno, las agresiones del crimen organizado pasaron de 28 a 49, alcanzando su pico en 2022 (86 agresiones) y, aunque bajaron en 2023 (57 agresiones), se mantuvieron en niveles superiores comparadas con el sexenio anterior.

15 "'No somos iguales': AMLO Publica primer spot rumbo a su 4to informe de gobierno", *Expansión*, 25 de agosto de 2022, https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/08/25/no-somos-iguales-amlo-publica-primer-spot-rumbo-a-su-4to-informe-de-gobierno

16 "AMLO aseguró que en México ya no hay impunidad", *Grupo Fórmula*, , 14 de junio de 2022, https://www.youtube.com/watch?v=hAuekcxLc3c

17 Sánchez, A. y Urrutia A., "Para combatir ataques a periodistas hay que continuar la lucha contra delincuencia: AMLO", *La Jornada*, 29 de septiembre de 2023, https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/09/29/politica/para-combatir-ataques-a-periodistas-hay-que-continuar-la-lucha-contra-delincuencia-amlo-995

18 Cuando la organización hace referencia a agresiones por el Estado mexicano o a autoridades, se refiere a las tres categorías de perpetradores: personas funcionarias públicas, fuerzas de seguridad civil, fuerzas armadas.

19 Policías o guardias de seguridad contratadas directamente por algún gobierno municipal, estatal o federal.

20 Ejército, Marina, Guardia Nacional o equivalentes.

AGRESIONES DURANTE EL SEXENIO*
(POR PERPETRADORES)

AGRESORES		TOTAL
Estado Mexicano	Funcionario público	1077
	Fuerzas de seguridad civiles (policía, guardias, etcétera)	437
	Fuerzas armadas (Guardia Nacional, Ejército, Marina, etcétera)	45
Partidos políticos		148
Particular		673
Crimen organizado		280
Sin elementos suficientes		748

Fuente: datos de ARTICLE 19.
*Del 1 de diciembre de 2018 al 31 de marzo de 2024.

AGRESOR DIRECTO	2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024**	TOTAL
Crimen organizado	1	49	39	42	88	57	4	**280**
Estado Mexicano	7	263	344	274	296	287	88	**1559**
Particular	3	131	161	137	118	95	28	**673**
Partido político	0	14	11	59	32	25	7	**148**
Sin elementos suficientes	19	152	138	132	164	97	46	**748**
TOTAL	**30**	**609**	**693**	**644**	**698**	**561**	**173**	**3408**

Fuente: datos de ARTICLE 19.
*Desde el 1 de diciembre de 2018
**Hasta el 31 de marzo de 2024

Lo anterior responde a diversos factores que dependen del contexto de cada entidad, por lo que se vuelve necesario un análisis cruzado con base en la perspectiva de la gobernanza criminal.[21] Cada año, ARTICLE 19 registra que el Estado mexicano es quien más agrede a la prensa; sin embargo, es imprescindible reconocer las alianzas entre diversos grupos de poder legal e ilegal para ejercer violencias de manera directa en contra de las y los periodistas.

En ese sentido, la complejidad en aquellas zonas del país donde el crimen organizado tiene una presencia dominante radica en la dificultad de "distinguir en dónde empieza el político y en dónde termina el narco",[22] lo que deja a las y los periodistas en total desprotección.

Lo anterior se vuelve patente en algunos estados como Sinaloa, donde, de acuerdo con Adrián López Ortiz, director general de *Grupo Noroeste*, la incertidumbre diaria de "lidiar con el monstruo de cohabitar con el crimen organizado"[23] es parte del quehacer periodístico. Ello no sólo por la expansión de sus dominios en otras actividades delictivas, que van desde el robo de autos y extorsiones hasta la trata de personas, sino porque la sociedad queda más expuesta por la violencia entre grupos armados del crimen organizado y las fuerzas gubernamentales. Un ejemplo de esto fue el llamado "culiacanazo",[24] en que por primera vez el cártel de Sinaloa "le enseñó los dientes a su comunidad como no habíamos visto antes".[25]

Al respecto, el periodista sinaloense señala que:

> *Para [las y] los periodistas, siempre es navegar en aguas que parecen calmas, pero que de pronto pueden volverse peligrosas [...] Puedes ir a una boda y tomarle foto a la persona equivocada o cubrir una nota roja y la persona agredida o agresor pertenece al cártel, y te metes en un problemota. Es una mezcla de cálculo permanente periodístico de qué puedes decir, qué no puedes decir y cómo lo debes decir.*[26]

Adrián López asegura que no hay patrones claros sobre quién agrede, pero de lo que sí hay seguridad es que "la agresión constante, es la mordaza de saber que hay información que no puedes publicar porque cuando el crimen organizado agrede, no tienes garantía de nada [...] sabes que vas a ser

21 Carolina Sampó retoma el concepto de Enrique Desmond Arias (2017) sobre gobernanza criminal para explicar la relación que las organizaciones criminales establecen con ciertos sectores de la sociedad civil que, al mismo tiempo, pueden convertirse en capital político. Desmond Arias citado en Sampó, Carolina, "Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina, en Sonia Alda Mejía (coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann, abril de 2021, https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/184961/CONICET_Digital_Nro.8e31a0df-85b6-409e-a4c3-f42c66d9686c_L.pdf?sequence=5&isAllowed=y

22 López señala que, en Sinaloa, el Estado pasa de ser antagonista a involucrarse con estos grupos, los cuales se incrustan en la vida política al colocarse en cargos públicos, impulsar campañas y poner o quitar candidatos. ARTICLE 19, entrevista con Adrián López, director de Grupo Noroeste, 19 de marzo de 2024.

23 *Idem.*

24 El 17 de octubre de 2019, el cártel de Sinaloa tomó las calles de Culiacán y se enfrentó al Ejército tras la captura de Ovidio Guzmán López, hijo de Joaquín Guzmán Loera. Las balaceras entre estos dos grupos pusieron en peligro inminente a la ciudadanía y sembraron incertidumbre durante poco más de cinco horas, hasta que el gobierno ordenó la liberación de Guzmán López.

25 ARTICLE 19, entrevista con Adrián López, 19 de marzo de 2024.

26 *Idem.*

víctima permanente".[27] Lo anterior, debido a las constantes agresiones recibidas, pero también por la impunidad característica de nuestro país que, además de obstaculizar la impartición de justicia, criminaliza a personas periodistas, defensoras de derechos humanos y a la sociedad en general, que hayan sido víctimas de alguna violación grave a sus derechos humanos, por el estigma que acarrea su supuesta pertenencia a estos grupos criminales.

Las autoridades tienen un papel fundamental en la prevalencia de la impunidad en nuestro país, no sólo al ser permisivas ante crímenes y delitos, sino porque forman parte de quienes ejercen violencias, a sabiendas de que no habrá ningún tipo de castigo.

Yucatán es un claro ejemplo de lo sutil que puede ser la línea para identificar quiénes agreden a la prensa y cómo se entrecruzan los poderes políticos e institucionales con los poderes fácticos mediante mecanismos violentos de control creados con ese propósito. Por ello, es difícil saber desde qué flanco se agrede a las personas periodistas y comunicadoras. Queda claro que, en esta entidad, las fuerzas de seguridad civiles ejercen la violencia de diversas formas: a saber, actos de hostigamiento, intimidaciones y amenazas, incluso privaciones de la libertad y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Los actos de violencia contra la prensa tienen efectos desproporcionados e irreparables. Además, según testimonios de periodistas de la zona, las policías son quienes controlan, en gran medida, a los demás grupos —incluso privados— que también ejercen esta violencia. En ese sentido, Bartolomé Canché Pech, director de *BCP Noticias* y periodista desde hace 30 años, señala:

> *[N]osotros solemos manejar que el cartel que maneja Yucatán es el de la policía estatal [...] si cubres el tema del trasiego de drogas no te topas con el crimen, sino con la policía estatal. La policía parece un pequeño ejército, se le han canalizado muchos recursos, está muy bien armada, tienen patrullas y retenes en todos los municipios y no hay nada que se mueva si el jefe de la policía no se entera.*[28]

Bartolomé menciona que esto le ha dado mucho control a la policía sobre grupos del crimen, tanto así, que se habla de pactos para no cometer actos violentos de gran escala. Ello le ha valido a esta entidad una imagen distorsionada en el exterior de ser segura, tranquila, y sin presencia de grupos del crimen organizado, y sí, "es cierto que no nos decapitan, pero sí morimos".[29]

Bartolomé narra que en Yucatán hay un fenómeno que da pie a la impunidad en las violaciones graves a los derechos humanos de las y los periodistas, que se relaciona con la discriminación y el estigma "credencialista". Es decir, ni las autoridades ni la sociedad reconocen como periodistas a quienes no tienen una carrera académica o no trabajan en un medio masivo.[30] Así, las autoridades no toman en cuenta las agresiones que padecen quienes pertenecen a medios independientes o locales en virtud

27 *Idem.*

28 ARTICLE 19, entrevista con Bartolomé Canché Pech, director de *BCP Noticias,* 26 de marzo de 2024.

29 *Idem.*

30 De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como consta en la decisión del Amparo 1422/2015, una persona periodista es "cualquier persona que difunda información con relevancia social, con independencia del medio de comunicación en el que se desempeñe (radio, televisión o blogs en internet), si está asociado a algún medio de comunicación, o ejerce su profesión de forma independiente, o si realiza dicha actividad de forma habitual o permanente, etc."

Entre las formas de violencia documentadas durante el sexenio están los altos números de asesinatos a periodistas y desapariciones.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

de su ejercicio periodístico, sino que las consideran "peleas callejeras o crímenes pasionales".[31] Ello provoca en los profesionales del periodismo un sentimiento de incertidumbre e intranquilidad pues, ante posibles asesinatos, quedan en una total desprotección.

A lo anterior se suma un contexto en que el tejido social se ve fracturado por empresas que llegan a apoderarse del territorio para llevar a cabo actividades mineras, inmobiliarias o megaproyectos. Logran esto con mecanismos como la repartición de dinero entre los pobladores, la compra irregular de terrenos, la simulación de asambleas ejidales y el nombramiento de empresarios como ejidatarios. Debido a ello, y como consecuencia de la falta de condiciones dignas de vida, integrantes de estas comunidades optan por vender su tierras, ocasionando conflictos y desacuerdos en la comunidad.

La cobertura periodística para informar a la población sobre situaciones de este tipo insta a los grupos que están a favor de la venta de tierras a señalar a las y los periodistas como "vendidos" o a desinformar, lo que en ocasiones se traduce en ataques directos de estos particulares quienes, después de las autoridades, son de los principales agresores de la prensa en Yucatán[32]. Esto también es parte del efecto cascada que tiene el discurso estigmatizante del Ejecutivo que desfigura la importancia del periodismo para una sociedad democrática, y que adopta el imaginario social.

Ante estos contextos tan variados y adversos, en los que son muchos los flancos de agresión, y cuyo efecto es dañar y acallar a la prensa, la idea de la autocensura como medio de protección es algo recurrente entre periodistas como Adrián y Bartolomé. Aunque a veces la preocupación los distrae de su quehacer porque, "hay un costo de oportunidad para hacer periodismo y mejor protegerte",[33] ambos insisten en hacer un periodismo riguroso basado en información certera, con el propósito de que sus estados no se conviertan en una de las "zonas silenciadas", como ocurre en otras regiones del país.

En lo que respecta a las coberturas periodísticas de riesgo, éstas cuentan de nuevo la misma historia: la cobertura sobre la actuación de las autoridades y sus vínculos con otros poderes, como los grupos de delincuencia organizada y los poderes económicos, sigue siendo la principal cobertura de riesgo.

ARTICLE 19 ha señalado que, desde 2017,[34] la cobertura de corrupción y política, además de seguridad y justicia (la "nota roja") entrañan el mayor riesgo de agresión. En este sexenio, 1703 casos, 49.97% de los ataques, se hicieron en contra de quienes cubrieron nota política y de corrupción, mientras que 776 casos (22.77%) en cobertura de seguridad. Estas dos categorías juntas representan más del 72% de las agresiones totales. De tal suerte, la violencia contra la prensa en México, como se registra históricamente, busca evitar que se dé a conocer cierta información ahí donde se forjan las redes macrocriminales de los poderes políticos, económicos y criminales.

31 ARTICLE 19, entrevista con Bartolomé Canché Pech, *op. cit.*

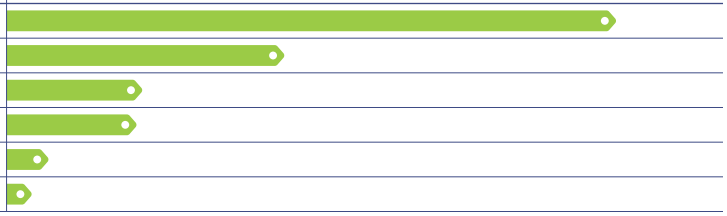
32 Los actores particulares se contabilizaron en 39 agresiones, o el 24.07% de las agresiones en Yucatán.

33 ARTICLE 19, entrevista con Adrián López, 19 de marzo de 2024.

34 Año en que comenzó a documentar el tipo de cobertura de acuerdo con las siguientes categorizaciones: corrupción y política, derechos humanos, protesta o movimientos sociales, sector privado, seguridad y justicia, tierra y territorio.

AGRESIONES DURANTE EL SEXENIO
(POR CATEGORÍA DE COBERTURA)

Categorías	Agresiones
Corrupción y política	1703
Seguridad y justicia	776
Derechos humanos	379
Protesta o movimientos sociales	363
Sector privado	117
Tierra y territorio	70



Fuente: datos de ARTICLE 19.

La cobertura sobre derechos humanos ocupó el tercer sitio con 379 ataques (11.12%), seguida de la fuente de protesta y movimientos sociales con 363 (10.65%). En quinto lugar se ubicó la cobertura del sector privado, con 117 agresiones (3.43%), y finalmente se documentaron 70 agresiones (2.05%) a periodistas que cubren temas de tierra y territorio.

Los ámbitos geográficos de la violencia

ARTICLE 19 ha insistido en que la violencia contra la prensa, si bien se concentra en algunas entidades, no es un problema que ataña exclusivamente a determinadas latitudes, sino que tiene un carácter nacional y es generalizada.

La violencia en el país en su dimensión más amplia, y específicamente contra la prensa, es una constante en el territorio nacional. Pese a las cifras —incluso las oficiales— que demuestran lo contrario, en su encargo al frente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP),[35] el presidente López Obrador ha insistido en que la violencia que azota al país la constituyen hechos aislados: "Puedo viajar por todo el país sin problema. No hay región a la que no pueda ir a visitar".[36]

Aunque en este sexenio, ARTICLE 19 registró agresiones contra periodistas y medios de comunicación en todas las entidades de la República, desde diciembre de 2018 a la fecha. Los ámbitos con los mayores índices de violencia fueron: *la Ciudad de México, Guerrero, Puebla, Quintana Roo y Veracruz,* que sumaron el 44.16% de las agresiones ocurridas en el país.

35 Pérez, Maritza, "Suman 171,085 homicidios en el sexenio de AMLO", *El Economista,* 17 de enero de 2024, https://www.eleconomista.com.mx/politica/Suman-171085-homicidios-en-el-sexenio-de-AMLO-20240117-0008.html
Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) detallan que durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (entre el 1.º de diciembre de 2018 y diciembre de 2023) se perpetraron 171,085 asesinatos, de los cuales, 4892 fueron feminicidios. Mientras que el gobierno de Enrique Peña Nieto cerró con 157,158 víctimas mortales y el de Felipe Calderón con 121,613.

36 Alfonsi, Sharyn, Aliza Chasan, Michael Karzis, Katie Kerbstat, "AMLO, Mexico's departing president, reflects on his legacy and his country's ties to the U.S.", *CBS NEWS*, 24 de marzo de 2024, https://www.cbsnews.com/news/mexico-president-amlo-andres-manuel-lopez-obrador-talks-border-corruption-elections-60-minutes

AGRESIONES CONTRA PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
(POR ENTIDADES)

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ciudad de México	582	3	84	92	100	139	115	49
Guerrero	247	2	51	41	52	39	48	14
Puebla	241	5	34	75	46	36	39	6
Quintana Roo	236	2	57	60	37	45	30	5
Veracruz	199	0	33	52	29	40	36	9
Yucatán	162	0	26	26	39	50	17	4
Oaxaca	157	10	34	44	31	24	11	3
Baja California	148	1	32	34	44	11	19	7
Guanajuato	147	0	18	25	31	26	38	9
Coahuila	119	1	27	20	27	15	25	4
Estado de México	105	0	18	29	14	18	14	12
Tamaulipas	104	1	15	14	28	39	6	1
Chiapas	102	1	21	16	23	31	8	2
Sinaloa	96	0	20	6	20	19	23	8
Tlaxcala	87	0	6	21	16	19	20	5
San Luis Potosí	82	0	14	17	16	7	21	7
Sonora	79	0	23	13	19	8	11	5
Jalisco	74	0	11	13	21	10	14	5
Michoacán	68	0	8	15	3	34	8	0
Morelos	52	0	21	6	4	12	8	1
Baja California Sur	44	0	10	8	2	16	6	2
Chihuahua	42	0	4	17	5	6	5	5
Campeche	41	0	11	7	2	11	9	1
Nuevo León	34	0	10	5	5	8	5	1
Hidalgo	24	1	3	6	5	9	0	0
Durango	22	0	4	7	3	2	2	4
Aguascalientes	20	0	3	7	6	3	1	0
Nayarit	18	1	0	5	4	0	7	1
Colima	17	0	0	0	3	6	8	0
Tabasco	12	2	5	2	2	0	1	0
Zacatecas	12	0	3	3	1	4	0	1
Querétaro	8	0	1	0	2	5	0	0
EXTRANJERO*	27	0	2	7	4	6	6	2

Fuente: datos de ARTICLE 19.

*ARTICLE 19 documenta en el extranjero sólo aquellas agresiones a periodistas de México que estén vinculadas con una cobertura del país. Contabiliza de la misma forma las agresiones de actores extranjeros a profesionales de la prensa en México.

La Ciudad de México: el epicentro de las agresiones contra la prensa

En la capital del país no sólo se concentran los poderes de gobierno y numerosos consorcios de medios, sino también la violencia contra la prensa, con 582 agresiones.

En la capital resalta el uso ilegítimo del poder público como la categoría de agresión más común, con 164 casos documentados (28.18%). Le sigue la categoría de intimidación y hostigamiento con 134 hechos (23.02%) y, en tercer lugar, la amenaza, con 78 registros (13.40%), además del bloqueo o alteración de contenido con 43 (7.39%) y el ataque físico con 41 (7.04%).[37]

Las agresiones contra la prensa en la Ciudad de México aumentaron vertiginosamente desde 2019. De acuerdo con los registros de ARTICLE 19, en 2018 la capital sumó 40 agresiones. Ello la colocaba en el cuarto lugar nacional. No obstante, desde 2019 a la fecha, la capital ha ocupado el primer lugar año con año, pasando a 84 casos en 2019; 92 en 2020; 100 en 2021; 139 en 2022, y 115 en 2023.

En cuanto a nivel de gobierno, la Ciudad de México es la única entidad federativa donde el nivel federal es el principal perpetrador de la violencia: 229 casos (39.35%), seguido por el estatal con 36 (6.19%) y, finalmente, el municipal, con 12 (2.06%). En este panorama, de las agresiones perpetradas en la capital, la mayor parte implica a personas funcionarias públicas civiles: 248 ocasiones, mientras que sólo 26 de las agresiones fueron cometidas por fuerzas de seguridad policiales y tres por las fuerzas armadas. Después de las autoridades siguen personas o empresas particulares, con 145 casos (24.91%), la delincuencia organizada con 12 (2.06%), y representantes de partidos políticos con 11 (1.89%). Cabe resaltar que en 137 casos (23.54%) ARTICLE 19 no tuvo los elementos suficientes para identificar a la persona o instancia agresora.

Es preciso señalar que, de las agresiones documentadas en la capital, 182 casos, o 31.27% , corresponden a ataques en la esfera digital. Dichas cifras demuestran que el ágora digital se ha convertido en un espacio propicio para las agresiones contra prensa, sin la menor consecuencia para los agresores.

En este sentido, Luis Armando Ramírez, periodista de *Noticia Ciudadana*, de Facebook, relata en entrevista con ARTICLE 19 que, pese a haber sufrido al menos diez agresiones digitales desde 2021 hasta la fecha, prevalece la inacción de las autoridades.

> *Para los mecanismos de protección locales y federales, los ataques cibernéticos no tienen ningún significado, no son considerados propiamente agresiones si no se trata de una agresión física. Además, las propias autoridades tienden a estar en contubernio con los agresores, no se da seguimiento a las denuncias, se desechan, denunciamos y quedan ahí archivadas y olvidadas. Hay total incapacidad para entender la realidad que estamos viviendo los periodistas. No hay colaboración entre instancias y el personal que nos atiende no está bien capacitado.*
>
> *No hay sensibilidad por parte de las instituciones. A mí me mandaron del Mecanismo de la Ciudad de México a un psicólogo y la conclusión del especialista fue que debía tener una actitud y una mentalidad más positiva ante la vida y que básicamente lo que me pasa es mi culpa.*[38]

37 Son porcentajes respecto del universo de 582 agresiones en la CDMX durante el periodo estudiado.

38 ARTICLE 19, entrevista con Luis Armando Ramírez, periodista de *Noticia Ciudadana*, 24 de abril de 2024.

Es preciso señalar que, de las 582 agresiones ocurridas en la entidad, *179 , es decir, 30.76%, se dieron en el contexto de las conferencias matutinas del Ejecutivo Federal.* Es así que muchas agresiones contra periodistas en la entidad responden en gran medida a la estigmatización de la prensa desde Palacio Nacional. No todas las menciones en las conferencias matutinas representan una agresión contra la prensa.[39] ARTICLE 19 reconoce que la autoridad puede ejercer su derecho de réplica ante las instancias competentes[40] o abonando al diálogo y discusión pública mediante sus propios medios, cuando la prensa emite información inexacta o falsa. No obstante, lo que ocurre en el espacio de "Las Mañaneras" es una estrategia de desinformación y estigmatización contra aquellos medios de comunicación críticos a los que se cataloga como "adversarios"; "vendidos" o "conservadores", y se considera cualquier labor de escrutinio público como "ataque" contra el gobierno.

Como se analizará más adelante, la estigmatización, y las agresiones en línea por las autoridades forman parte de una estrategia de control de las líneas editoriales: la autoridad reacciona con agresiones a la crítica o los cuestionamientos de la prensa.

Guerrero: entre la ausencia del Estado y la gobernanza criminal

Desde 2015, Guerrero se convirtió en uno de los estados más peligrosos para ejercer el periodismo. Pasando por algunas fluctuaciones,[41] esta tendencia se ha mantenido constante durante el sexenio. En 2020 la entidad fue la quinta con más agresiones con 41 y, en 2021, nuevamente la ola de violencia se reflejó en 52 ataques. Para 2022 hubo una disminución de 28.84% en los ataques registrados, al pasar de 52 a 37. En 2023 la tendencia volvió a subir y hubo 48 agresiones (un incremento del 29.72%), lo que colocó de nuevo a Guerrero como el estado más violento para la prensa.

De esta manera, Guerrero es la tercera entidad con más ataques contra quienes ejercen el derecho a informar durante el periodo de diciembre de 2018 a la fecha, con 247 agresiones documentadas. En el caso del estado, las categorías de agresiones más comunes fueron amenazas, con 68 casos (27.53%); intimidación y hostigamiento, 52 casos (21.05%); privaciones de la libertad y bloqueos informativos, cada una con 23 casos (9.31%) respectivamente, y ataques físicos, con 21 casos (8.50%).[42]

39 De acuerdo con la metodología de ARTICLE 19, se considera estigmatización cuando 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". En este sentido, se refiere a menciones directas a un medio de comunicación o persona periodista, en el cual, en lugar de centrar el discurso en la nota y evidenciar algún error, se esgrimen argumentos en contra de la persona, el medio y se infiere alguna intención de "ataque" contra la persona funcionaria pública sin presentar pruebas. Asimismo, en caso de que por cubrir algún tema se mencionara a una persona periodista con una frecuencia de 1 a3 días, se registra en una sola agresión, para no inflar el número total de éstas.

40 ARTICLE 19 recuerda que el derecho a réplica se encuentra normado en la Ley Reglamentaria del artículo 6°., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica , https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt6_MDR.pdf

41 De acuerdo con cifras de ARTICLE 19, desde 2014, en Guerrero se han cometido 409 agresiones contra la prensa: 28 en 2014; 56 en 2015; 26 en 2016; 36 en 2017; 34 en 2018; 51 en 2019; 41 en 2020; 52 en 2021; 37 en 2022, y 48 en 2023.

42 Respecto del universo de 247 agresiones en el sexenio.

Aunque en el estado los principales perpetradores de la violencia son las autoridades,[43] con 87 casos (35.33% del total), llama la atención que el segundo lugar lo ocupen directamente integrantes de grupos del crimen organizado, con 68 casos (27.53%). Éstos también colocan a Guerrero como la entidad federativa con más agresiones debido a la delincuencia organizada: casi una de cada cuatro agresiones.

El fenómeno de la violencia puede comprenderse, por una parte, dado que la ausencia del Estado ha permitido el avance y desarrollo de esquemas de poder al margen de la ley y, por otra, debido a que la estructura gubernamental forma parte de grupos de poder fáctico o bien utiliza dichos grupos con fines violentos y para silenciar a la prensa.

En este sentido, la periodista Natividad Ambrocio Cuevas, directora de *Hora Cero*, explicó en entrevista con ARTICLE 19:

> *El crimen organizado está más inmerso ahora en las decisiones de poder, en las decisiones de gobierno, porque ahora son ellos los que gobiernan. Antes se escuchaba, se veía, algunos que daban el "palomazo", como se dice, para algunas candidaturas; pero ahora son los candidatos, ahora son ellos, son los candidatos que están en el gobierno. Ya son presidentes municipales, son gobernadores, diputados, y entonces ya el crimen organizado está dentro del gobierno. Ya no está solamente afuera, ya no solo financian las campañas.*[44]

Ante este panorama, la violencia se ha agudizado y se ha hecho presente en distintas formas que van desde amenazas, hostigamientos, privaciones de la libertad, hasta desapariciones y asesinatos. Como se detallará más adelante, en este sexenio, cinco periodistas fueron asesinados en Guerrero: Edgar Alberto Nava López, Pablo Morrugares Parraguirre, Alfredo Cardoso Echeverría, Freddy Román Román y Nelson Matus Peña. Asimismo, Alan García Aguilar fue desaparecido el 27 de diciembre de 2022 sin que hasta la fecha se conozca su paradero. En este ambiente, la autocensura se convierte en una forma de supervivencia. En palabras de Ambrocio Cuevas:

> *[A]hora ya es la autocensura que nos autoasignamos nosotros, porque ya no queremos decir algo para hacer enojar no sólo a los que están en el gobierno actualmente, sino a los que vienen. Yo me siento desprotegida y vulnerable completamente, ya no se está seguro en nada, ya lo único que como periodista estás esperando es ver a qué hora entran a tu casa, te llevan, a qué hora hacen algo para atentar contra tu vida, porque expresas una opinión, porque pones en evidencia actos de corrupción, porque le das a la gente esa voz, esa visibilidad. Antes decían "los periodistas son el cuarto poder", pero nosotros ya no tenemos la libertad de hablar ni de ejercer nuestra labor. Ya no son sólo los tres niveles de gobierno en cuestión de funcionarios con los que nosotros tenemos a diario que lidiar, sino también con el grupo de la delincuencia organizada, pero dentro del poder.*[45]

La entidad padece desigualdad y la violencia de grupos "que se han caracterizado por gobernar en situación de permanente disputa del poder económico y político de manera caciquil, sin dejar de lado

43 Personas funcionarias públicas con 58 casos, fuerzas de seguridad civiles (Policía, guardias, etcétera) 23, Fuerzas Armadas (Guardia Nacional, Ejército, Marina, etcétera), seis.

44 ARTICLE 19, Natividad Ambrocio Cuevas, 14 de marzo de 2024.

45 *Idem.*

que la entidad es una ruta estratégica para el trasiego de la droga y la venta de armas", como da cuenta el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan en el documento "Tu nombre que nunca olvido".[46]

Según Natividad, en Guerrero, los periodistas tienen una petición unánime: "Nosotros ya no queremos tener miedo" y, en este panorama, cabe decir que el crecimiento de la violencia en el estado es multicausal. La confluencia de grupos de poder fáctico y autoridades crea la atmósfera de agresiones para las y los periodistas en la entidad.

Puebla: violencia al alza

Puebla es la tercera entidad federativa con más violencia contra la prensa desde el 1.º de diciembre de 2018 al 2024. Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, la entidad ha fluctuado entre las cinco más riesgosas, con un total de 241 ataques y agresiones documentadas, que representan 7.07% de las agresiones en el país.

Una de las principales razones de esta situación es el contexto de inseguridad y violencia que vive la entidad. Desde 2017 hasta 2018, los homicidios aumentaron 23%, según cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,[47] y para marzo de 2024, en el rubro de víctimas de homicidio doloso se colocó por arriba de entidades como Veracruz, Sinaloa y Tamaulipas.[48] De acuerdo con la agenda institucional de la Universidad Iberoamericana de Puebla, el estado se ubicó en sexto lugar de incidencia delictiva en el país, en la cuarta posición en feminicidios y en el primer lugar en linchamientos tentativos y consumados. Ocupa, además, el segundo lugar en personas desaparecidas y encabeza la lista de entidades con más registros de trata de personas.[49]

La inseguridad se ha incrementado, además, por la presencia de grupos de delincuencia organizada y el robo de hidrocarburo. Mario Patrón, rector de la Universidad Iberoamericana de Puebla, abogado y defensor de derechos humanos, subraya que "el incremento en la violencia en la entidad no debe interpretarse como un azaroso efecto de la espontaneidad, sino como lógico producto de la vigencia de condiciones de permisividad y por la acción de estructuras criminales que se disputan plazas y territorios".[50]

46 XXVII Informe de actividades del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, "Tu nombre que nunca olvido", agosto de 2021, https://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2021/12/informe-27_e.pdf https://www.sipaz.org/enfoque-guer5rero-herida-abierta/

47 Gobierno de México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Incidencia delictiva", marzo de 2024, https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva?idiom=es

48 Gobierno de México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, marzo de 2024, Informe de incidencia delictiva, https://drive.google.com/file/d/1uGsJztlNLljagueAjHLfOofw1cFok5Kf/view

49 "Violencia e inseguridad", *Agenda institucional*, Universidad Iberoamericana Puebla, 2020, https://repo.iberopuebla.mx/agendaInstitucional/violenciaInseguridad.html

50 Patrón, Mario, "Puebla: los riesgos de la violencia", *La Jornada*, 16 de noviembre de 2023, https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/11/16/opinion/puebla-los-riesgos-de-la-violencia-7692

Las agresiones hacia la prensa en México persistieron en niveles elevados, intensificándose con tácticas que van desde el control de la información, el silenciamiento y la censura.
Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

Lo anterior ha favorecido los ataques contra periodistas en el estado. En cuanto a las categorías de agresiones más comunes, se encuentra la intimidación y el hostigamiento, con 48 casos (19.92% de las agresiones en Puebla); el bloqueo o alteración de contenido, con 39 (16.18%); el uso ilegítimo del poder público, registrado 34 veces (14.11%); la amenaza, con 32 (13.69%), y el ataque físico, con 24 casos documentados (9.96%). ARTICLE 19 también recuerda que el 23 de marzo de 2023 fue asesinado Marco Aurelio Ramírez Hernández.[51]

Para Samantha Páez, integrante de la Red de Periodistas de Puebla, esta violencia es un reflejo del actuar gubernamental: "Desde el gobierno de Rafael Moreno Valle se gestó un clima de bloqueo para la prensa, pero fue con Miguel Barbosa que se incrementaron las intimidaciones y las campañas de desprestigio". Todo ello generó un efecto cascada que permite que "casi cualquier persona se sienta con autoridad de agredir a las y los periodistas". Por otro lado, en su opinión, "el incremento de ataques físicos en la entidad responde al abuso de poderes del Estado en contra de la prensa".[52]

> *Durante el periodo de Barbosa hubo un aumento masivo de agresiones como estigmatización, mucho bloqueo informativo, pero en particular a mujeres, con un lenguaje discriminatorio; era un tema de minimización, de desvalorización e infantilización al decirles "niñas". Tenemos por un lado el "barbosismo" y su intolerancia y, por otro lado, los grupos criminales reforzando sus alianzas con los grupos políticos en el estado, y las periodistas, los periodistas, están en medio.*[53]

Como lo menciona Samantha, el incremento de agresiones del Estado ha generado también un eco en actores particulares. Mientras que las principales agresiones provienen de las autoridades,[54] con 121 casos, o 50.21%; en la segunda categoría con mayor número están los perpetradores que son las personas o empresas particulares, con 63 casos que representan el 26.14% de las agresiones en la entidad. Así, el abuso de poder del Estado que relata Samantha propicia una justificación para que actores particulares también agredan a la prensa.

En otro orden de cosas, la violencia de género se ha exacerbado en esta entidad. Prueba de ello es que, en 2022, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021 (ENDIREH) estimó que, en el estado de Puebla, 70.8% de las mujeres de 15 años o más, experimentaron algún tipo de violencia psicológica, física, sexual, económica o patrimonial a lo largo de su vida, y 41% en los últimos 12 meses.[55] A este respecto, *ARTICLE 19 documentó que el 37.34% de las agresiones a la prensa en Puebla fueron en contra de mujeres periodistas, por encima de la media nacional.* Como se observa más adelante, a nivel nacional las mujeres representan el 28.55% de los casos de violencia contra la prensa.

51 Porcentajes basados en el universo de 241 agresiones perpetradas en la entidad.

52 ARTICLE 19, Entrevista con Samantha Páez, integrante de la Red de Periodistas de Puebla, 22 de marzo de 2024.

53 *Idem.*

54 Personas funcionarias públicas con 81 casos, seguidas por fuerzas de seguridad civiles (policía, guardias, etcétera) con 37, y fuerzas armadas (Guardia Nacional, Ejército, Marina, etcétera.) con tres.

55 Gobierno de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, México, 2022, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/21_puebla.pdf

Quintana Roo: la prensa entre la espada y la pared

En Quintana Roo, de acuerdo con cifras de ARTICLE 19, las agresiones han venido al alza desde 2017, cuando se incrementaron 500% con respecto al año anterior.[56] Desde ese momento, se detalló en el informe de ARTICLE 19 titulado *Democracia simulada, nada que aplaudir,*[57] que Quintana Roo fue uno de los estados con mayor aumento en el número de ataques.

La entidad se convirtió en un foco rojo para el ejercicio de la libertad de expresión debido a los grupos del crimen organizado que pretenden hacer del periodismo un factor para ganar la disputa territorial, como explica ARTICLE 19 en su informe especial *Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo*.[58]

Hoy en día, la entidad se encuentra entre las cinco más violentas para la prensa en México. Del 1.º de diciembre de 2018 al 31 de marzo de 2024, el estado sumó 236 agresiones contra la prensa (equivalentes a 6.92% de las agresiones del país). Este proceso ha sido continuo desde los inicios de este sexenio. Ejemplo de esto es que los embates contra las personas periodistas tuvieron un incremento porcentual de 119.23%, al pasar de 26 en 2018 a 57 en 2019. La tendencia siguió en 2020 con un aumento del 5.26% y el registro de 60 agresiones. En 2021 hubo una disminución: 37 ataques registrados; y en 2022 aumentó de nuevo a 45. El cierre de sexenio se dio con 39 casos documentados en 2023 y seis en el primer trimestre de 2024.

Dadas las 236 agresiones registradas durante el sexenio, Quintana Roo es el cuarto estado más peligroso para ejercer el periodismo en México. Desde diciembre de 2018 a la fecha, los tipos de agresión más comunes fueron la intimidación y hostigamiento, 81 casos (34.43%), y las amenazas —de las cuales la mitad fueron de muerte—, 79 casos (33.47%). Durante estos años resaltan además 14 casos (5.93%) de privaciones de la libertad, así como 13 ataques físicos (5.63%) y 12 allanamientos (5.51%). Preocupan asimismo 12 casos de lesiones y una tentativa de asesinato.[59]

Dichas cifras muestran que, al inicio del sexenio, las agresiones en Quintana Roo crecieron con rapidez. Después, la tendencia fue a la baja, pero la disminución refleja que el nivel de denuncia puede haber disminuido ante la falta de confianza en las instituciones impartidoras de justicia. Es menester recordar que, en Quintana Roo, las y los periodistas padecen los efectos de las pugnas entre grupos de poder fáctico que buscan utilizarlos como portavoces de la violencia hacia sus contrarios; además, el Estado ha fallado en su protección al no otorgarles las garantías necesarias para el desarrollo de su labor, como lo demuestra el asesinato de los periodistas Rubén Pat, José Guadalupe Chan y Franciso Romero entre 2018 y 2019.[60]

56 La entidad pasó de tres agresiones en 2016, a 18, en 2017.

57 ARTICLE 19, *Democracia simulada, nada que aplaudir*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2017, https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/

58 ARTICLE 19, *Un paraíso que calla: violencia contra la prensa en Quintana Roo,* Ciudad de México, ARTICLE 19, octubre de 2019, https://articulo19.org/paraisoquecalla/

59 Porcentajes de agresiones basado en el universo 237 agresiones cometidas en la entidad.

60 José Guadalupe Chan fue asesinado a balazos el 30 de junio de 2018 en el bar La Baticueva, en el municipio de Felipe Carrillo Puerto. El 24 de julio del mismo año, Rubén Pat también fue asesinado con arma de fuego afuera del bar ARRE en el municipio de Solidaridad. Y menos de un año después, sicarios segaron la vida de Francisco Romero con exactamente

Con respecto a los perpetradores de las agresiones, durante este sexenio la prensa en Quintana Roo fue asediada mayoritariamente por las autoridades, con 80 casos (33.90%). Sin embargo, dentro de esta categoría, en el estado no son las personas funcionarias públicas civiles quienes más agreden a la prensa, sino las fuerzas de seguridad, 47 casos (19.92%); es decir, las policías de Quintana Roo, municipal y estatal.

Al mismo tiempo, hay agresiones por integrantes de grupos del crimen organizado, 48 casos o 20.33%; seguidos de particulares con 38 casos (16.02%). En 63 casos (26.70%) no se contó con elementos suficientes para identificar a los responsables de las agresiones. Tales cifras reflejan el horror que se vive en la entidad debido a los grupos de poder fáctico que agreden a la prensa casi con la misma regularidad que las fuerzas de seguridad encargadas de protegerla.

Veracruz: la prensa frente a la impunidad

En Veracruz, la justicia es inexistente: hay 94.1% de impunidad en los delitos, de acuerdo con cifras de la organización México Evalúa.[61] Para el investigador y académico Víctor Manuel Andrade Guevara, "las desapariciones, los asesinatos, los feminicidios, la extorsión y el cobro de piso, la tortura y la utilización de las instituciones judiciales para perseguir a los adversarios políticos del gobierno, han pasado a formar parte del paisaje cotidiano de Veracruz".[62]

Con respecto a las agresiones, Veracruz es la quinta entidad con el mayor número de éstas en contra periodistas en el sexenio con un total de 199 (5.84% del país). Las agresiones más comunes en la entidad este sexenio fueron la intimidación y hostigamiento, 47 (23.62%); la amenaza, 39 (19.60%); seguidos por los ataques físicos, 24 (12.06%); los bloqueos o alteraciones de contenido, 20 (10.05%), y la privación de la libertad, 18 (9.05%).

Como en el resto de los estados, las autoridades son el principal agresor, con 107 casos, es decir, el 53.76% del total de agresiones en la entidad. El desglose de los casos perpetrados por las autoridades es el siguiente: 54 (27.14%) por funcionarios públicos civiles; 50 (25.13%) por fuerzas de seguridad civiles, y tres (1.51%) por las fuerzas armadas. Le siguen a las autoridades los particulares con 26 (13.07%), mientras que grupos del crimen organizado fueron identificados como agresores en apenas nueve casos (4.52%).[63]

el mismo *modus operandi.* Tanto Pat como Romero eran beneficiarios del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación (Segob), institución que no los protegió. A la fecha los tres homicidios permanecen impunes y continúan sin esclarecerse.

61 México Evalúa, "Hallazgos 2022, Seguimiento y evaluación de la Justicia Penal en México", (s/f), p. 15, https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf

62 Andrade Guevara, Víctor Manuel, "Veracruz, entre la inseguridad y la impunidad", *Animal político,* 4 de septiembre de 2023, https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/nuestras-voces/veracruz-inseguridad-violencia-impunidad?fbclid=IwAR2xIsco35qpdFxIMJbA6yXbplMqAFfY195l3T25zrNIG9YZ1ygg8EQgP2k

63 En 52 ocasiones (27.37%), ARTICLE 19 no tuvo elementos suficientes para identificar al perpetrador de las agresiones documentadas.

El Estado mexicano, a través de sus autoridades, se mantiene como el principal agresor de la prensa.

Foto: **MOISÉS PABLO/CUARTOSCURO**

En este panorama, desde 2018 la entidad figura entre los cinco estados más violentos contra la prensa, a excepción de 2021, cuando ocupó el octavo lugar. En 2022 se situó en el cuarto peldaño y en 2023, en el quinto.[64] Así, Veracruz ha estado entre las entidades más violentas e inseguras para la prensa en lo que va del siglo, tal como ARTICLE 19 lo expuso en la investigación *Veracruz de los silencios*.[65] Tal circunstancia ha sido posible por la incapacidad de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia y garantizar seguridad. En vez de ello, han perpetuado la corrupción, la complicidad de ciertos consorcios mediáticos y la gobernanza criminal.[66]

Durante el sexenio de López Obrador ocurrieron en Veracruz cinco homicidios de periodistas y una desaparición.[67] Al analizar el estado, es inevitable pensar en los últimos 20 años de violencia que han azotado la entidad. Veracruz se recuerda como el estado más letal para la prensa de 2010 a 2017, periodo en el que hubo 17 asesinatos de periodistas y cinco desapariciones. Ante esa realidad, es necesario preguntar quién ataca a la prensa, por qué se agrede a las y los periodistas, qué razones se tienen para continuar con este asedio. Ésas son las preguntas que se hace Félix Márquez, fotógrafo independiente, colaborador de diversos medios y plataformas nacionales e internacionales, quien responde sin dudar: "es por la impunidad".[68] Y continúa:

> *Una de las causas fundamentales para que continúe la violencia contra periodistas en Veracruz es que no se han resuelto los crímenes de periodistas que fueron asesinados; eso permite que personas de todos niveles, gobernadores o rangos altos del gobierno, alcaldes, hasta las personas comunes en una manifestación, te pueden encontrar y agredir. Esta impunidad ha permitido que prevalezcan las agresiones, se da el mensaje de que no va a pasar absolutamente nada si se agrede a un periodista.*[69]

Veracruz tiene una herida abierta que hace que las y los periodistas sigan teniendo que enfrentar el miedo; y si bien las cifras muestran disminuciones en la violencia letal, para Félix las agresiones no han cesado: "Es muy complicado trabajar en Veracruz, porque siempre estás en la zozobra. Nosotros seguimos viviendo agresiones, desde verbales hasta seguimientos y acoso de la policía".[70]

Esta permisividad para agredir a la prensa hace más vulnerable al gremio periodístico, que hoy, de acuerdo con Félix, afronta coberturas de alto riesgo ya no sólo cuando se documentan temas de nota roja, sino también cuando hay de por medio temas de gobierno: "Van a las conferencias del gobernador, Cuitláhuac García, y los compañeros son agredidos públicamente, son verbalmente exhibidos como se hace desde Palacio Nacional".[71]

64 De acuerdo con cifras de ARTICLE 19, en 2018 se registraron 57 agresiones contra la prensa en Veracruz, en 2019, 33; en 2020, 52; en 2021, 29; en 2022, 40 y en 2023, 36.

65 ARTICLE 19, *Veracruz de los silencios*, Ciudad de México, ARTICLE 19, enero de 2023, https://veracruzdelossilencios.org/index

66 Valencia, L. D. V., J. Espinal, E. Isunza y A. Isunza, "Las estructuras políticas en las redes de macrocriminalidad en México", *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales,* 34(1), 31–48, 2023.

67 Homicidios: Jorge Celestino Ruiz Vázquez (02–08–2019); María Elena Ferral (30–03–2020); Julio Valdivia (09–09–2020); Jacinto Romero Flores (19–08–2021), y José Luis Gamboa Arenas (10–01–2022). Desaparición de Juan Carlos Hinojosa (04–07–2023). Fuente: ARTICLE 19.

68 ARTICLE 19, entrevista con Félix Márquez, fotógrafo independiente, 15 de marzo de 2024.

69 *Idem.*

70 *Idem.*

71 *Idem.*

Para Félix, es fundamental que la sociedad tome un papel activo en defensa de la prensa y no la deje en el desamparo:

> *A partir del periodismo podemos empezar a dialogar sobre lo que nos ha ido afectando durante tantos años y que nos tiene en estas situaciones como sociedad y como país, perdiendo cada día más a familiares, amigos, vecinos, gente cercana. Es muy importante que la gente sepa que el periodismo es fundamental para generar cambios en la sociedad, para abrir diálogos.*[72]

En Veracruz, la prensa está contra la pared, lo que se traduce en autocensura y zonas de silencio que terminan por afectar no sólo a las personas periodistas, sino a la sociedad en su conjunto. La vulnerabilidad del gremio periodístico en el estado es la respuesta a una dinámica de impunidad, precariedad, corrupción y contubernio entre autoridades y grupos del crimen organizado que, ante la permisividad para agredir a la prensa, perpetúan los embates, mientras el miedo persiste, acompañado un sistema de medios desigual y conflictivo.[73]

Las víctimas y la vigencia de violencias históricas como continuidad del silenciamiento

Desde hace varios informes, ARTICLE 19 ha señalado que las violencias en contra del gremio periodístico no sólo se materializan durante las coberturas, sino que comienzan en estructuras sistémicas. Así, la violencia contra la prensa toma distintas formas dependiendo de quién es la víctima.

Acorde con la documentación de ARTICLE 19, en este sexenio se agredió a mujeres periodistas en un total de 979 ocasiones (28.73%), mientras que a periodistas hombres, 2013 veces (59.07%). Asimismo, se tienen registradas dos agresiones en contra de personas no binarias. A su vez, 414 (12.15%) estuvieron dirigidas a los medios de comunicación o colectivos de periodistas, es decir, no a una persona individualmente.

En el informe de ARTICLE 19 de 2021, *Negación,*[74] se hizo referencia al concepto de *precariado*[75] para dar cuenta de la falta de condiciones laborales dignas[76] para las personas periodistas, y el error de considerarlo como algo *inherente al periodismo mexicano.*[77] A pesar de que en 2022 se dio a conocer el

72 *Idem.*

73 ARTICLE 19, *Veracruz de los... op. cit.*

74 ARTICLE 19, *Negación*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2022, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2022/04/Book-1_A19_2021_V03_BAJA-3.pdf

75 Guy Standing define esta noción "como los trabajadores de medio tiempo, con contratos temporales o mano de obra subcontratada, pero que no forman parte de la clase trabajadora o proletariado, que, en cambio, pueden tener acceso a sindicatos y seguridades laborales". Citado en González Macías, Rubén y Cepeda Robledo, Dulce Alexandra, "Trabajar por amor al arte: precariedad laboral como forma de violencia contra los periodistas en México", *Global Media Journal México*, junio de 2021, https://gmjmexico.uanl.mx/index.php/GMJ_EI/issue/view/47/41

76 En las redacciones, la violencia se materializa en la falta de prestaciones de ley, bajos salarios, horarios indefinidos, incluso en amenazas de despido si no se atienden las exigencia de hacer coberturas de alto riesgo sin protocolos de protección. Todo ello genera estrés, incertidumbre y afecta la salud mental y emocional de las y los periodistas.

77 Merchant Ley, D.D., "Cuando reporteas te expones: la precarización de la labor periodística en Baja California", *Carta*

AGRESIONES DURANTE EL SEXENIO
(POR VÍCTIMA Y TIPO DE AGRESIÓN)

	Mujeres		Hombres		NB	Medios
CATEGORÍA DE AGRESIÓN	Mujer cisgénero	Mujer transgénero	Hombre cisgénero	Hombre transgénero	Persona no binarie	Medios de comunicación
Intimidación y hostigamiento	348	3	470	0	1	58
Amenaza	163	1	462	0	0	56
Uso ilegítimo del poder público	95	0	208	0	0	129
Bloqueo o alteración de contenido	121	0	187	0	0	34
Ataque físico	79	0	216	0	0	0
Acceso ilícito	29	0	78	0	0	27
Ataque a bienes materiales	40	0	89	0	1	21
Privación de la libertad	40	0	124	0	0	1
Allanamiento	17	0	30	0	0	6
Asesinato*	5	0	46	0	0	0
Desplazamiento	12	0	27	0	0	0
Remoción de contenido	14	2	46	0	0	32
Dominios falsos o cuentas falsas	6	0	12	0	0	19
Ataques de denegación de servicio (DOS, DDOS)	1	0	2	0	0	30
Desaparición	0	0	4	0	0	0
Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes	2	0	10	0	0	0
Interrupción a servicios de internet y telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0
Vigilancia ilegal de comunicaciones	1	0	2	0	0	1
TOTAL	**973**	**6**	**2013**	**0**	**2**	**414**

Fuente: datos de ARTICLE 19.

*Como se menciona en la página 159, la tabla considera un total de 44 asesinatos de periodistas (al 31 de marzo de 2024), 5 asesinatos de staff no editorial, y 2 asesinatos de familiares.

programa *Seguridad social para periodistas por cuenta propia,*[78] este, *además de tener vacíos importantes como los criterios de selección, falta de difusión y de no cubrir el problema de fondo,*[79] *no ha avanzado de forma suficiente para cubrir las necesidades de la prensa.*

De acuerdo con la documentación de ARTICLE 19, en este sexenio, la precariedad laboral sigue siendo una constante. Desde el año 2021, la organización encuestó y obtuvo datos económicos de 674 periodistas. Además de documentar su situación de violencia, los encuestados respondieron también a algunas preguntas sobre sus ingresos, el acceso a un seguro social o médico, y sobre las características de sus contratos.[80]

De acuerdo con la documentación de ARTICLE 19, de 674 periodistas sólo 28.78% cuenta con algún contrato, ya sea de medio tiempo o de tiempo completo, mientras que 70.77% no tiene contrato alguno. Es decir, a la mayoría de las personas periodistas agredidas se les paga sólo por nota, o no tienen ningún acuerdo por escrito sobre sus remuneraciones, prestaciones de ley, y otras prestaciones contractuales.

En el mismo sentido, 20.03% de las y los periodistas encuestados reportó no tener seguro social o gastos médicos, mientras que 41.69% tiene seguro social o algún seguro privado de gastos médicos.

Contrario al discurso presidencial que estigmatiza a la prensa diciendo que hay periodistas que ganan millones de pesos, lo datos de ARTICLE 19 revelan que, en realidad, la mayoría de las personas periodistas agredidas viven una situación económica muy limitada. De acuerdo con las encuestas aplicadas a 674 periodistas, 44.07% gana menos de 10,000 pesos mensuales en promedio. Incluso 12.02% gana menos de 5000 pesos mensuales por su labor periodística.

Se vuelve necesario recordar a Myriam Serrano Gamboa, periodista veracruzana de 36 años, quien falleció el 1° de marzo de 2024 tras ser arrollada por un camión de pasajeros al volver de una cobertura periodística nocturna. El caso de Myriam refleja la ausencia de condiciones mínimas de seguridad, que ponen en gran riesgo a los periodistas. Los horarios inestables, la dificultad para pagar un transporte particular para traslados seguros y la imposibilidad de un proceso mortuorio digno, son elementos que contribuyen a ello, ya que, ante la falta de seguridad social, los familiares de las víctimas tienen que afrontar la pérdida en condiciones precarias similares.

Económica Regional, 31(123), 99–119, 2019, y Reyna, V. H., "La puerta giratoria entre el periodismo y la comunicación política en Sonora", en Echeverría , M. y González, R. A. (coords.), *Comunicación política y crisis de la democracia. Nuevos entornos y desafíos*, Tirant Lo Blanch, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP, citados en González Macías y Cepeda Robledo, *op cit.*

78 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, *Seguridad social para periodistas por cuenta propia,* México, 2022, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/754223/CPM_Seguridad_social_periodistas__07jun22.pdf

79 Hay personas periodistas que colaboran con medios y cuentan con un sueldo fijo, pero que no tienen ningún tipo de seguridad médica, y que no son candidatas al programa por no ser trabajadores por cuenta propia.

80 Desde 2021, ARTICLE 19 pregunta, cuando tiene contacto directo con la víctima, si es posible incorporar datos estadísticos sobre su situación económica en los análisis de la organización. Para mayor detalle, ver nota metodológica.

RESULTADOS DE ENCUESTAS A PERIODISTAS SOBRE CONTRATOS Y SEGURO DE GASTOS MÉDICOS

""Contrato: no tiene, es dueño/emprendedorx"	168
""Contrato: no tiene o pago por nota*"	309
""Contrato: Sí, medio tiempo*"	5
""Contrato: Sí, tiempo completo*"	189
No respondió a la pregunta	3
TOTAL	**674**

Tiene seguro social y/o médico	281
No tiene seguro social o médico	135
No respondió	258
TOTAL	**674**

Fuente: datos de ARTICLE 19.

RESULTADOS DE ENCUESTAS A PERIODISTAS SOBRE INGRESOS PROMEDIOS

Ingresos promedio mensuales	
0-5000	81
5000-10,000	216
10,000-20,000	274
20,000+	103
	674

Fuente: datos de ARTICLE 19.

En la misma tónica, 22.40% de los encuestados indicó que tenían al menos un segundo trabajo fuera del ámbito periodístico. ARTICLE 19 recuerda el caso de Roberto Toledo, asesinado el 31 de enero de 2023, quien trabajaba no sólo como reportero de *Monitor Michoacán,* sino también como abogado.

En ese mismo tenor, a la precarización se suman mecanismos de opresión y exclusión propios del sistema y que vulneran la libertad de expresión, el acceso a la información y a labor periodística misma de una forma diferenciada.

Por un lado, la discriminación por razones de género toca de forma diferente a grupos históricamente vulnerados por estereotipos patriarcales. De acuerdo con el informe *Mujeres periodistas y salas de redacción,*[81] las mujeres periodistas enfrentan violencias como la segregación horizontal, salarios menores, techos de cristal, discriminación por funciones como el de cuidadoras, hostigamiento y acoso

81 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Mujeres periodistas y salas de redacción,* octubre de 2022, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/Mujeres22-es.pdf

sexual,[82] y que reproducen la violencia que se vive en la sociedad en general, y en consecuencia, son una barrera para ejercer su labor de forma libre y segura. El estigma y el supuesto de que esta labor es un oficio de hombres sigue presente, y aunque las mujeres se han abierto cada vez más espacios, la discriminación por razón de género sigue siendo un mecanismo de exclusión para ellas y para los grupos de las disidencias sexuales.

Geo González es una persona periodista trans que trabaja en México para *Agencia Presentes* con sede en Argentina. En entrevista, conversamos sobre la falta de espacios para periodistas de la comunidad LGBTTTIQ+ en el gremio y el sesgo de información como causas del bajo porcentaje (0.76%) de casos de agresión registrados en contra de periodistas LGBTTTIQ+ durante este sexenio.

> *El simple hecho de mi expresión de género, como más masculina que no cuadra con el nombre que aparece en mi acta de nacimiento, me hizo vivir muchos momentos incómodos [...] que siento que cruzaron mi expresión de género [...] creo que a las personas LGBT [...] eso nos pone en un lugar con más dificultades para tener un trabajo [en medios tradicionales].*[83]

El sesgo también responde, por un lado, a que las personas LGBT "no vamos siempre con la banderita de que 'somos LGBT'"[84] y, por otro, a la preocupante avanzada de discursos de odio que orilla a las personas a invisibilizarse como medida de autoprotección. En las redacciones se enfrentan a discriminaciones como el desconocimiento de su identidad, acoso, falta de diversificación de los espacios de trabajo y encasillamiento (sólo por cubrir la fuente LGBT+), lo que deja a un lado sus capacidades para elaborar investigaciones de largo aliento y sobre otros temas. Asimismo, Geo hace hincapié en que estas violencias se recrudecen en estados no centralizados en donde lo que sucede no tiene tanta exposición, lo que los pone en mayor riesgo.

En ese sentido, el tipo de medio y la localidad donde se ejerce el periodismo es otro factor que influye en la precariedad, discriminación y exclusión. Los pueblos originarios se han enfrentado a una historia de ultrajes que incluye el despojo de la palabra. Según Erick Huerta, coordinador de REDES A.C., en cuanto a las zonas que optan por una comunicación alternativa,[85] como las radios comunitarias indígenas, "hay una violencia sistemática hacia los pueblos que lo que busca [...] es aniquilar[los] para que se transformen [...] y que pierdan arraigo a sus territorios y a sus costumbres.[86]

Samuel Altamirano es un maestro y comunicador ñuu savi de Metlatónoc, localidad ubicada en la región de la montaña alta de Guerrero y una de las más pobres del estado[87] y el país.[88] En entrevista,

82 En 2019, la colectiva Periodistas Unidas Mexicanas realizó una encuesta a 392 mujeres periodistas en la que el 73% de las entrevistadas dijo haber enfrentado algún tipo de acoso sexual en sus redacciones o al momento de realizar coberturas.

83 ARTICLE 19, entrevista con Geo González, *Agencia Presentes,* 27 de marzo de 2024.

84 *Idem.*

85 Véase, Utreras, Jorge Merino, "Comunicación popular, alternativa y participativa", *Quipus*, Quito, Ecuador, diciembre de 1988, p. 17; López Vigil, Ignacio, "¿Qué hace comunitaria a una radio comunitaria?", Chasqui, noviembre de 1995. Según Utreras, "la comunicación alternativa busca transformar el proceso de comunicación, la forma dominante de la comunicación, para que sean las clases populares y los grupos dominados los que tomen la palabra".

86 ARTICLE 19, entrevista con Erick Huerta, 15 de marzo de 2024.

87 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Pobreza y Evaluación 2022, Guerrero,* México, 2022, https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Guerrero.pdf

88 Naciones Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano municipal*

cuenta que hace diez años se fundó *Radio Tachi Ñuu, la Voz del Pueblo,* con el objetivo de promover el idioma, la cultura y música de la comunidad, así como la cultura ambiental y los daños que implica la llegada de una mina. Pese a la importancia de estas radios para la reconstrucción del tejido social y el mejoramiento de las condiciones sociales,[89] las y los integrantes de *Tachi Ñuu* no cuentan con ningún tipo de ingreso económico por su labor, pese a que "somos mil usos, tenemos que grabar, editar, producir, hacer guion, programar y traducir las noticias al Tu'un Savi",[90] además de enfrentarse al deterioro progresivo del equipo radiofónico, lo que les ha valido el paro de actividades en varias ocasiones.

En ese sentido, Samuel tiene claro que las condiciones precarias en las que trabajan los medios alternativos se deben a la falta de interés y reconocimiento, y al olvido de las autoridades hacia los pueblos originarios. Al respecto, señala: "Hablaba [en campaña] este señor, López Obrador, que según iba a trabajar con los pueblos, que primero los pobres [...] él ahorita está en el poder [...] pero nunca ha dicho: a ver, ¿cuántas radios comunitarias hay en el país? Necesito platicar con ustedes".[91]

Ante toda una historia de promesas incumplidas, las radios como *Tachi Ñuu*, tienen como principio transmitir todo lo que sea en beneficio de la ciudadanía, pero "lo político electoral no, eso es mentira, lo maquillan y no lo podemos transmitir".[92] En consecuencia, el Estado ha hecho uso de esquemas legales para imponer contenidos políticos en las radios, ajenos a los sistemas comunitarios. Estos contenidos merman su autonomía, además de que se las criminaliza por incumplir los reglamentos.[93] Todo ello se traduce en discriminación, racismo, exclusión y exterminio propios del colonialismo interno[94] que sigue mermando el buen vivir y los derechos de los pueblos indígenas.

Aunque en su discurso y acciones de gobierno estuvieron presentes los pueblos originarios y la promesa de reivindicación de éstos, siguen pendientes deudas históricas. Dichas deudas se traducen en la continuidad del despojo y prácticas extractivistas de la tierra y el territorio, así como la falta de garantías del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información de las comunidades. Todos los

2010–2020: Una década de transformaciones locales para el desarrollo de México, México, 2022, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/INFORME_PNUD_2022_electronico-Portadas.pdf

89 El radialista comunitario Ignacio López Vigil señala que el trabajo prioritario de una radio comunitaria es ayudar a transformar las condiciones sociales y la calidad de vida de la sociedad civil mediante el fomento de la participación ciudadana, informar verazmente, estimular la diversidad y no la homogeneización mercantil o la imposición de ideas o la censura.

90 ARTICLE 19, entrevista con Samuel Altamirano, 25 de marzo de 2024.

91 *Idem.*

92 *Idem.*

93 El artículo 305 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala: "Las personas que presten servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión, sin contar con concesión o autorización, o que por cualquier otro medio invadan u obstruyan las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones", lo que criminaliza y coloca en una doble discriminación a las radios comunitarias indígenas, debido a que siempre ha encontrado obstáculos en el otorgamiento de concesiones radiofónicas.

94 González Casanova señala que este concepto se refiere a que en el México moderno se siguen reproduciendo de forma sistemática mecanismos que mantienen a los pueblos originarios en condiciones de opresión propios de la época colonial como, por ej., la economía de subsistencia; el mínimo nivel monetario y de capitalización; agricultura y ganadería deficientes; niveles de vida inferiores a los de las regiones no indígenas; carencia acentuada de servicios y manipulación económica y política. González Casanova, Pablo, "El colonialismo interno", México, Clacso, 2006, https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130909101259/colonia.pdf

días, el presidente acapara la palabra en sus conferencias matutinas y, aunque en su discurso insista en que su gobierno respeta la libertad de expresión y los derechos humanos, ni en su programa de campaña ni en la actual campaña estuvieron presentes los problemas relacionados con los derechos humanos de las mujeres o de la comunidad LGBTTTIQ+, y menos de los periodistas pertenecientes a estos grupos.

Tendencias y recomendaciones rumbo al próximo gobierno

En vista de lo documentado en este capítulo, ARTICLE 19 ha identificado y llama la atención sobre cuatro tendencias acerca de las cuales las autoridades y la sociedad deben estar atentas para vigilar la situación de la libertad de expresión y acceso a la información de periodistas en México:

1. *La violencia en línea y la ausencia de mecanismos para contrarrestarla.*
2. *La zanahoria y el garrote: la estigmatización y la publicidad oficial como herramientas de control editorial.*
3. *El acoso judicial: abuso de la ley contra la prensa.*
4. *La extrema censura: asesinatos, desapariciones, privaciones de la libertad y tortura.*

Al finalizar esta sección de tendencias, la organización presenta una serie de recomendaciones en materia de prevención y protección a periodistas.

1. La violencia en línea y la ausencia de mecanismos para contrarrestarla

Ejercer el periodismo en el espacio digital supone ciertas ventajas en lo que atañe a la independencia editorial de intereses comerciales, la posibilidad de ser un medio crítico y ejercer un trabajo libre, etcétera, pero también supone dificultades. Entre éstas, la constante búsqueda de recursos para sostener el medio con la venta de publicidad. Esto puede implicar para las y los periodistas que deciden crear su propio medio de comunicación, una carga de trabajo adicional que tiene como resultado la falta de concentración y tiempo para dedicarse de lleno a investigaciones de largo aliento.[95]

Además de esto, la esfera digital representa un espacio más en el que las y los periodistas son agredidos por diversos actores, y de formas de agresión que se transforman a la velocidad con la que evoluciona internet. *Del total de 3408 agresiones contra la prensa, ARTICLE 19 documentó que 962 ocurrieron en la esfera digital. Esto significa que 28.23%, o al menos una de cada cuatro agresiones, son en línea.*

95 Ante la falta de recursos económicos para sostener el medio, las y los periodistas se ven obligados a invertir tiempo y recursos humanos en la búsqueda y creación de anuncios publicitarios para comercios como restaurantes y hoteles, pues no tienen la posibilidad de contratar a personal que se encargue de eso, lo cual aumenta su carga laboral y reduce el tiempo para dedicarse a lo que realmente les apasiona, que es el periodismo de investigación.

Corrupción, política, seguridad, justicia y derechos humanos son algunos tipos de cobertura que representan mayor riesgo para la prensa.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

En entrevista con esta organización, Ana Luz Solís, directora de *News San Miguel* de Guanajuato, y Jesús Rodríguez, director de *Emisor MX* de San Luis Potosí, ambos coincidieron en la variación que han tenido las formas de agresión hacia sus portales informativos. Señalan que antes del sexenio y a comienzos de éste, las agresiones más comunes eran amenazas, intimidaciones, actos de hostigamiento y campañas de desprestigio, mientras que en años recientes ha aumentado otro tipo de ataques, como los accesos ilícitos a sus sitios de internet, y otros para eliminar contenido.[96]

96 ARTICLE 19, entrevista con Ana Luz Solís, directora de *News San Miguel* 14 de marzo de 2024 y entrevista con Jesús Rodríguez, director de Emisor MX, 14 de marzo y 26 de marzo de 2024.

Agresiones digitales

De acuerdo con los datos de ARTICLE 19*, en los últimos años ha habido un incremento efectivo de accesos a las cuentas de periodistas, pasando a más del doble de 2019 a 2023.* De la misma forma, en 2020 y 2021 hubo picos en las agresiones de eliminación de contenido, así como en la creación de cuentas o dominios falsos.

Aunque, debido a las propias características de internet, es muy complicado tener certeza del origen de las agresiones digitales y se dificulta comprobar que las autoridades de estos estados utilicen recursos públicos para estructurar una red de agresiones digitales, ambos periodistas señalan que ese cambio se dio en 2021. Ese año hubo una transición de gobierno municipal en San Miguel de Allende y estatal en SLP, cuando estos grupos, ahora en el poder, adquirieron más recursos económicos y humanos.

Para *Emisor MX*, medio fundado en 2018, los ataques digitales han sido críticos. La desaparición de su página en dos ocasiones los hizo perder todo su trabajo y más de 80,000 seguidores. En la actualidad, son atacados con la inserción forzada de contenidos sexuales que después se reportan masivamente. Reciben, en consecuencia, amonestaciones de la plataforma por violar las normas comunitarias, que afectan su tráfico diario y, en última instancia, la monetización del medio.

> *Lidiar con ataques digitales es desgastante, te genera desconcierto porque ves que desaparece en dos minutos el trabajo de cinco años. Primero es frustración y enojo, y luego es la desconfianza entre el equipo porque piensas que alguien puede jugar chueco. También generan situaciones hacia afuera con el público porque la gente se cansa de volverte a seguir, vas perdiendo audiencia y eso desmotiva.*[97]

Para Ana Luz y su equipo, constituido en su mayoría por mujeres, una motivación para crear un medio digital fue hacer periodismo de investigación comunitario y humanizante como alternativa al periodismo tradicional.[98] Los ataques técnicos más recientes que ha recibido *News San Miguel* se centran en el reporte de publicaciones por distintos usuarios, hace tres o cuatro años. Ello pone de manifiesto que se trata de agresiones dirigidas a Luz, hechas con intención de dañarla a ella, a su equipo y a su medio. Por ser las integrantes de *News San Miguel* quienes son, a los ataques técnicos, se suma la violencia machista y sexista ejercida por funcionarios públicos y diversos actores, principalmente Mauricio Trejo, alcalde de la localidad, quien además de desprestigiar la labor de Ana, la agrede con comentarios referentes a su físico.

> *En estos últimos tres años se han metido con mi familia, con mis hijas, con su aspecto físico [...]. Lo que hago es protegerlas, no las involucro en lo que hago, que no digan que son mis hijas, [las integrantes del equipo] dejamos de compartir cosas cotidianas en redes sociales, procuramos el mayor anonimato para evitar que nos agredan.*[99]

97 ARTICLE 19, entrevista con Jesús Ramírez, *op cit.*

98 Nos referimos al periodismo tradicional con base en la noción de la periodista y filósofa Djamila Ribeiro para referirse al periodismo basado en una estructura patriarcal en el que no hay representación de mujeres ni grupos históricamente vulnerados o disidentes, que tiene una estructura jerárquica vertical y que reproduce violencias patriarcales.

99 ARTICLE 19, entrevista con Ana Luz Solís, *op. cit. 14 de marzo de 2024.*

CATEGORÍA DE AGRESIÓN	TOTAL	2018*	2019	2020	2021	2022	2023	2024**
Intimidación y hostigamiento	332	2	63	63	80	73	30	21
Amenaza	253	11	68	52	42	53	22	5
Uso ilegítimo del poder público	40	0	0	8	11	16	2	3
Bloqueo o alteración de contenido	41	0	7	11	10	6	1	6
Acceso ilícito	130	1	15	14	28	29	34	9
Eliminación de contenido	92	0	11	19	29	12	17	4
Dominios falsos o cuentas falsas	37	0	3	14	10	4	2	4
Ataques de denegación de servicio (DOS, DDOS)	33	4	3	9	10	3	4	0
Desaparición	0	0	0	0	0	0	0	0
Interrupción a servicios de internet y telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Vigilancia ilegal de comunicaciones	4	0	0	1	3	0	0	0

Fuente: datos de ARTICLE 19.
*Sólo el mes de diciembre de 2018.
**Sólo el primer trimestre, enero-marzo de 2024.

Lo anterior responde no sólo a lo que la investigadora Ninotchka Rosca señala como censura de género,[100] sino a la exclusión sistemática e histórica de las mujeres del espacio público. Que Ana Luz y sus colegas tengan que esconder su vida pública y limitar sus investigaciones, es regresarlas al anonimato e invisibilizar su trabajo para arrebatarles el reconocimiento social y mermar su participación en el debate público.

Por las agresiones técnicas, el tráfico de *News San Miguel* se ha visto reducido de forma importante ya que ha pasado de generar 500 dólares mensuales a sólo nueve dólares en el mismo periodo, lo que afecta los ingresos de sus colaboradoras y contribuye a la violencia económica que repercute de forma diferenciada en las mujeres, así como a la precarización laboral. Desde una perspectiva interseccional, lo anterior se relaciona con la imposibilidad de atender los daños a la salud física y psicológica como consecuencia de las agresiones digitales.

En el caso de Ana Luz, la reproducción de la violencia machista, la falta de ingresos estables y las cargas de trabajo excesivas han repercutido en su salud física. "Mi panza, mi gastritis y colitis han crecido de manera significativa, yo no sé si me voy a morir de esto [...] no tenemos seguridad social, no tenemos en dónde morirnos, hacemos lo que podemos con lo que tenemos".[101] Jesús Rodríguez señala

100 Margaret Gallagher retoma el concepto de censura de género de la periodista y activista Ninotchka Rosca para analizar la invisibilidad de las mujeres en los medios de comunicación como una práctica sistemática que es reflejo de todas las relaciones sociales, culturales y económicas por el simple hecho de ser mujeres.

101 ARTICLE 19, entrevista con Ana Luz Solís, *op. cit.*

que está en un estado de alerta constante el cual ha distorsionado sus descansos, debido a que los ataques digitales en contra de su medio han sucedido los fines de semana. Subraya que "hay sábados a las 3:00 am que me despierto a ver el celular a ver si no nos han tumbado la página [...] eso te genera un desgaste emocional y mental tremendo [...] y es tan constante y recurrente, que a veces al salir de la oficina primero te asomas por la persiana a ver si no ves algo extraño".[102]

Para ambos periodistas, una de las razones por las que perciben que las agresiones técnicas se han incrementado es porque "te dan en donde te duele, que es tu medio",[103] y ése es una de las desventajas que identifican pues, "al exhibir la condición de vulnerabilidad de la plataforma y de tu medio se convierte en un espacio más inseguro y hay más ataques".[104] El antecedente de muchas de las agresiones físicas es una amenaza o agresión digital, lo que vuelve necesario entender que lo virtual también es real y que las agresiones en la esfera virtual tienen la misma importancia que las agresiones en la esfera física.

Tanto Ana Luz como Jesús han experimentado lo anterior, pues a este último, personas civiles lo han confrontado en la calle para gritarle insultos sobre su labor periodística, además de ser señalado por otros periodistas menos críticos como "enemigo del gremio" y de ser el causante de las condiciones de vulnerabilidad que padece su equipo. A Ana le queda claro el uso de la estructura del gobierno para ejercer violencia, pues ha enfrentado actos de hostigamiento e intimidación de elementos de la policía municipal por órdenes del propio alcalde.[105] Precisamente es uno de los tantos obstáculos que enfrenta la violencia en contra del gremio periodístico, pues hay un "miedo de que ante quien tienes que denunciar son los mismos que te agreden".[106]

En ese sentido, la importancia de visibilizar el daño que causan las violencias digitales radica no sólo en hacer hincapié en la necesidad de solventar un ataque técnico o exigir a las plataformas mayor regulación y protocolos de acción, sino en la necesidad de prestar atención eficiente a las agresiones y a investigaciones diligentes de las autoridades para garantizar el derecho a la libertad de expresión y el ejercicio periodístico pleno, tanto en el ámbito digital como físico.

2. La zanahoria y el garrote: la estigmatización y la publicidad oficial como herramientas de control editorial

ARTICLE 19 ha insistido en que las autoridades gubernamentales no deben auditar la labor periodística, debe hacerlo la sociedad. En este sentido, Javier Esteinou Madrid, periodista independiente y académico, señala que las conferencias matutinas durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se convirtieron en "un aparato ideológico del Estado mexicano, para definir unilateralmente lo que es

102 Entrevista con Jesús Rodríguez, *op. cit.*
103 Entrevista con Ana Luz Solís, *op. cit.*
104 Entrevista con Jesús Rodríguez, *op. cit.*
105 En la entrevista, señaló que en una ocasión elementos de tránsito intentaron imponerle una multa sin fundamento legal y ante la negativa de aceptarla, los funcionarios le informaron que lo hacían por órdenes de Mauricio Trejo.
106 ARTICLE 19, Entrevista con Jesús Rodríguez, *op. cit.*

verdad y lo que es mentira" en los medios de comunicación, al aplicar un veredicto unilateral desde la perspectiva de un "régimen justiciero".[107]

ARTICLE 19 señaló desde la llegada de López Obrador a la presidencia, que la actuación del Ejecutivo Federal en las conferencias de Palacio Nacional terminaba por descalificar públicamente a las y los periodistas que cuestionan al gobierno, en lugar de elevar el nivel del debate político en el país. Lo anterior, debido a una estrategia de comunicación cuyo eje es la figura del presidente de la República, quien dicta los temas prioritarios de la agenda y deja de lado visiones contrarias a los "datos oficiales."[108]

Tal y como lo detalla el informe *(Des)información oficial y comunicación social*, de ARTICLE 19, el gobierno federal ha desplegado una estrategia de desinformación dentro de su política de comunicación social, la cual se acompaña de la cancelación efectiva de los procesos legales de acceso a la información, así como del ataque a voces críticas, a las que identifica como adversarias.[109]

Como se explicó en el informe *Disonancia: voces en disputa,*[110] la conferencia matutina concentra la voz del Ejecutivo Federal en una sola persona, lo que restringe el tipo de mensaje que se comunican a la sociedad y se configura como una forma de "*gatekeeping*" o zona de filtro en un sistema[111] que entrega a la audiencia sólo una pequeña cantidad de mensajes seleccionados unilateralmente.

Las conferencias matutinas de Andrés Manuel López Obrador como creadoras de agenda y productoras de *frames*[112] subjetivos han tenido un papel esencial en la construcción de percepciones, a través de la edificación de una narrativa única que se ha convertido en una poderosa arma de gobierno. Como lo advirtió ARTICLE 19 en su informe de 2021, *Negación*, "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".[113]

Así, las mañaneras se convirtieron en un espacio que le otorgó relevancia sólo a cierta información con el objetivo de construir una realidad propia, generando deliberadamente una jerarquización de

107 Esteinou, Madrid, Javier. "¿Quién es quién en las mentiras? Las diez contradicciones", *Revista Siempre*, 25 de julio de 2021, http://bibliotecadigitalconeicc.iteso.mx/bitstream/handle/123456789/5613/2021_%c2%bfQui%c3%a9n%20es%20qui%c3%a9n%20en%20las%e2%80%a6%20%28Segunda%20y%20%c3%baltima%20parte%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

108 ARTICLE 19, informes anuales 2019, 2020 y 2021, *Disonancia; voces en disputa; Distorsión: el discurso contra la realidad; Negación, op. cit.*

109 ARTICLE 19, *(Des)información oficial y comunicación social,* México, ARTICLE 19, 14 de marzo de 2023, https://articulo19.org/desinformacion-oficial-y-comunicacion-social/

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

111 Loo Vázquez, José Roberto, *et al.*, "Del *Gatekeeper* al *Content Curator*: cambiar algo para que no cambie nada", *Razón y Palabra*, vol. 20, núm. 92, 2015, pp. 1–23. Roberts, C., Gatekeeping theory: An evolution (tesis doctoral), Universidad de Carolina del Sur, 2005, https://mx1.chrisrob.com/about/gatekeeping.pdf

112 El concepto "*frame*" se desprende de la teoría de "*framing*" que Entman conceptualiza como la acción de seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y hacerlos más prominentes en el texto comunicativo, de manera que promuevan definiciones particulares acerca de los problemas, interpretaciones o atribuciones de responsabilidad, evaluaciones morales o soluciones para el asunto descrito, lo que contribuye a la construcción de las imágenes que se hace el público respecto a qué es lo que está pasando sobre determinado tema. Entman, R. M., "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", *Journal of Communication,* vol. 43, núm. 4.

113 ARTICLE 19, *Negación, op. cit.*

los temas, como lo expresa la teoría de la "*agenda setting*".[114] Es decir, se seleccionan algunos acontecimientos para sacarlos de la oscuridad en detrimento de otros, iluminándolos uno a uno y creando una imagen del mundo que no es el mundo.[115]

El caso de la periodista independiente Reyna Haydee Ramírez, quien cubre la fuente presidencial, ilustra cómo dicha estrategia termina por desviar la atención al convertir al mensajero en el mensaje, evade el debate de los problemas nacionales y contribuye a la vulnerabilidad de la prensa, de por sí extrema:

> *En este sexenio sí ha habido censura, no es como en la época del PAN o el PRI, pero sí existe, es más sutil, más sofisticada. Una vez que entras (a la conferencia matutina de Palacio Nacional) te dejan hablar, pero es bajo tu propio riesgo, porque están las redes sociales. El presidente (AMLO) ha sabido hablar con su gente y una mirada o una palabra (del presidente) en la conferencia es como una señal para que sus seguidores empiecen a atacarte, y es así como yo he tenido cuatro o cinco campañas muy fuertes en redes sociales.*[116]

Tal y como lo relata Reyna, una forma característica de violencia este sexenio ha sido la estigmatización, que ha terminado por avalar y reproducir la hostilidad contra el gremio periodístico. En apartados anteriores hemos detallado las cifras de agresiones de los últimos cinco años y medio, mismas que dan cuenta del aumento de los embates relacionados con dicha práctica.[117]

La frecuencia de estas agresiones preocupa, toda vez que se traduce en cómo autoridades gubernamentales de los distintos niveles (municipal, estatal y federal) pusieron en tela de juicio la ética y el prestigio de los medios de comunicación para evitar la crítica y los cuestionamientos a las gestiones del servicio público, además de convertir al mensajero en el mensaje.

Durante el mandato de López Obrador, *las campañas de desprestigio* como forma de intimidación y hostigamiento a la prensa, *se presentaron en 248 ocasiones* en todo el territorio nacional, mientras que de los *discursos estigmatizantes por medio de comunicaciones oficiales se documentaron un total de 224*. El Estado mexicano fue el principal perpetrador de este tipo de agresiones, con 111 campañas de desprestigio (44.76%) y 219 discursos estigmatizantes, 97.77% de los casos, siendo el resto de partidos políticos.

114 McCombs, M., *Estableciendo la agenda*, Barcelona, España, Paidós, 2006.

115 Rodríguez, R., *Teoría de la Agenda-setting. Aplicación a la enseñanza universitaria*, Alicante, España, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales (OBETS), 2004.

116 ARTICLE 19, entrevista con Reyna Haydée Rodríguez, 18 de marzo de 2024.

117 Véase en este mismo capítulo, la tabla de incremento en agresiones mediante criminalización, estigmatización y desprestigio.

CONTINUIDAD DE AGRESIONES MEDIANTE CRIMINALIZACIÓN, ESTIGMATIZACIÓN Y DESPRESTIGIO

AÑO	2018[2]	2019	2020	2021	2022	2023	2024[3]
Criminalización[1]	0	2	3	7	2	1	3
Estigmatización por medio de comunicación oficial	0	18	19	17	66	76	28
Campaña de desprestigio	3	52	50	62	41	29	11

Fuente: datos de ARTICLE 19.

[1] Sólo el mes de diciembre de 2018.

[2] Sólo el primer trimestre, enero-marzo de 2024.

[3] Acción mediante la cual un servidor público, a través de éste, o particular con proyección pública, señala o atribuye tanto a una persona periodista, medio y/o a sus actividades, una naturaleza criminal, entendiéndose este elemento como merecedor de una sanción o castigo.

Así como una campaña de desprestigio busca dañar la imagen pública y profesional de la víctima para amedrentarla e inhibirla, la estigmatización por medio de comunicación oficial es otro tipo de agresión que parte del uso ilegítimo del poder público y se basa en desacreditar a una persona periodista o medio con medios oficiales. Dichas descalificaciones redundan en linchamientos digitales e implica lidiar con miles de insultos y denuestos en la arena digital, que tienen el objetivo de dañar la credibilidad de las personas periodistas.

Por ello, para la periodista Reyna Haydee Ramírez la cobertura de la conferencia matutina del presidente López Obrador se ha convertido en una "lucha personal de sobrevivencia":

> *Se requiere mucha fuerza personal para no reaccionar ante los ataques. A mí el presidente me ha calumniado directamente varias veces, incluso poniendo en riesgo mi seguridad al dar a conocer mi ubicación. Fue muy duro en la primera (ocasión) porque no podía creer la maldad de algunas personas, para decirte cosas terribles; ya después supe que existen los* **troles** *pagados que multiplican y triplican todo el mensaje. Es muy indignante, te sientes impotente, porque por encima de todo eso, tú tienes que tener la fortaleza suficiente como para no dejarte llevar por el coraje, por la impotencia que pudieran tergiversar tu noticia.*[118]

A lo largo del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, ARTICLE 19 ha documentado en el discurso del mandatario desde la mañanera, apelativos como "hampa del periodismo", "hipócritas", "prensa "fifí", "conservadores", "fantoches", "doble cara", "corruptos", "vendidos/pagados", entre otros, los cuales tienen dos efectos: en principio, desvían la atención de temas prioritarios y alejan los reflectores de las acciones de su gobierno, y de esta forma, generan una imagen perniciosa de la prensa crítica, que justifica la violencia en su contra.

118 ARTICLE 19, entrevista con Reyna Haydee Ramírez, *op cit. 18 de marzo de 2024*. En la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador del 3 de agosto de 2022, durante *Quién es quién en las mentiras de la semana*, Ana Elizabeth García Vilchis, encargada de la sección, dijo: "Y, bueno, queremos dar una precisión con respecto a la periodista Reyna Haydee, que se encuentra en este momento en Barcelona y que antes de venir a esta conferencia de prensa habría denunciado que se le estaba persiguiendo o amenazando. Sin embargo, nosotros recordaremos que la semana pasada estuvo aquí y se atendió su denuncia. Negamos absolutamente desde este espacio que se le esté persiguiendo o que se le censure. Como dijo el presidente, es bienvenida las veces que quiera asistir a esta conferencia de prensa y en este gobierno se atenderán todas sus demandas". https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-3-de-agosto-de-2022?idiom=es

De acuerdo con SPIN-Taller de Comunicación Política (SPIN-TCP) en su análisis sobre las conferencias de prensa matutinas de López Obrador,[119] desde su llegada al gobierno el 1.º de diciembre de 2018 hasta enero de 2024, se han llevado a cabo 1265 conferencias de este tipo; en ellas, se ha mencionado 2039 veces a periodistas; los más nombrados han sido Carlos Loret de Mola, 502 veces; Enrique Krauze, 361, y Ciro Gómez Leyva, 249.[120]

Asimismo, según Luis Estrada Straffon, director de SPIN,[121] los tres medios de comunicación más aludidos fueron *Reforma*, con 1504 menciones, seguido por *El Universal*, con 485; *El País*, con 145, y *El Financiero*, con 138.[122]

Como la organización ha indicado en sus informes anuales a lo largo del sexenio, se ha generado un efecto cascada por el que las autoridades locales y estatales repiten este discurso, e incluso los particulares. Así, *aunque la organización registró 179 agresiones desde las "mañaneras" en Ciudad de México, también identificó otros 62 casos en los autoridades municipales y estatales de 20 entidades de la República repitieron el mismo discurso* . De la misma forma, *en 30 ocasiones, particulares emplearon el mismo argumento al agredir a una persona periodista.*

De acuerdo con una investigación del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, este modelo de comunicación representa un abuso del poder presidencial que va más allá de las formas convencionales de mala praxis del gobierno. La saturación mediática y la retórica incendiaria promovida por el presidente tienen como consecuencia la polarización de la sociedad y la ruptura del diálogo ciudadano. Esta forma de comunicación no sólo incumple con las normas necesarias para el desarrollo cívico del país, sino que podría poner en riesgo las instituciones que sostienen la democracia.[123]

Este discurso que califica a la prensa va de la mano de un proceso de control del gasto en publicidad oficial como forma de condicionar las líneas editoriales de los medios. Mientras se cataloga a la prensa como "vendida" o "comprada", la publicidad oficial sigue sin reglamentarse en el país. Esto afecta directamente a los medios pues en los municipios, los estados y en el ámbito federal, estos gastos siguen siendo poco transparentes y no están reglamentados. La tendencia del gasto en publicidad oficial en México de 2019 a 2023 ha estado marcada por una serie de políticas y prácticas que reflejan la continuidad de los problemas estructurales en la distribución de los recursos.

119 SPIN-Taller de Comunicación Política (SPIN-TCP), *Análisis sobre las conferencias de prensa matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador*, https://www.spintcp.com/conferenciapresidente/

120 El mismo análisis muestra que 233 veces fue mencionado el periodista Héctor Aguilar Camín; 219 veces, Joaquín López-Dóriga y 187 veces, Carmen Aristegui; 131 veces, Víctor Trujillo, Brozo; 58 veces, la periodista Denise Dresser; 50 veces, Chumel Torres, y 49 veces, Raymundo Rivapalacio.

121 Declaraciones en el marco del programa *Con los de casa*, de *El Universal*, 26 de enero de 2024, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ataques-de-amlo-a-periodistas-son-para-distraer-de-los-temas-importantes-luis-estrada-en-con-los-de-casa/

122 Cifras de SPIN detallan que se mencionó 124 veces a *Milenio*; hubo 110 menciones a *The New York Times*; 108 menciones a *The Washington Post*; 93 a *Excélsior*; 92 a *La Jornada*; en 69 ocasiones se mencionó a *The Wall Street Journal* y en 37 a *Televisa*.

123 Kevin, Z. C., *Las "mañaneras" de AMLO y los abusos de la comunicación presidencial*, Centro de Estudios Espinosa Iglesias, 2022, https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/Zapata-Celestino-2022-Premio-MEY.pdf

GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN EL SEXENIO, MILLONES DE PESOS DE 2024

AÑO	APROBADO	EJERCIDO	DIFERENCIA % (ejercido/aprobado)
2019	6,418.24	3,997.21	-37.72%
2020	3,929.16	2,629.49	-33.08%
2021	3,310.30	2,668.91	-19.38%
2022	3,459.99	2,644.95	-23.56%
2023*	3,247.96	1,625.57	-49.95%

Fuente: Información del COMSOC, elaborado por FUNDAR y compartido con ARTICLE 19 para fines de este informe.
*Para el año 2023 se muestran sólo cifras preliminares.

A lo largo de estos años, ARTICLE 19 y FUNDAR[124] han observado una disminución general en el presupuesto destinado a publicidad oficial, pero también una persistente concentración del gasto en unos pocos medios de comunicación y en ciertos periodos del año, específicamente diciembre, lo que ha generado críticas respecto a la planificación y transparencia en la utilización de estos fondos. A lo largo de esta administración se tienen registrados los siguientes gastos.[125]

En 2019, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se comprometió a reducir el gasto en publicidad oficial en un 50% como parte de su política de austeridad. Efectivamente, el gasto en publicidad oficial durante este sexenio (2019 a 2023) asciende a 13,566 millones de pesos, una diferencia de 83.10% respecto del gobierno de EPN (80,282 millones de pesos).[126], equivalentes a una cuarta parte de lo ejercido en la primera mitad del gobierno de EPN. Inclusive, en este gobierno se ha subejercido el propio presupuesto destinado a la publicidad oficial, alrededor de 33.39%. Sin embargo, los problemas relativos al gasto en publicidad oficial no yacen sólo en limitantes al gasto, sino en su apropiada asignación y distribución mediante criterios claros y objetivos.

El gasto siguió concentrándose en un pequeño grupo de medios de comunicación recibió la mayor parte de los recursos, lo que perpetuó la desigual distribución entre los medios. De 916 medios de comunicación que recibieron publicidad oficial en dicho periodo de tiempo, los primeros 10 de ellos concentraron el 47.08% de los recursos.

124 Fundar es una organización de la sociedad civil plural e independiente —con sede en México— que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Con su quehacer busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno. La sociedad que queremos es justa y participativa, y donde el Estado cumple cabalmente con los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos para generar condiciones de vida digna y bienestar para todas y todos. Para mayor información ver: https://fundar.org.mx/

125 Para más información, ver las publicaciones mencionadas. "En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle", México, Fundar y ARTICLE 19, 2022, https://articulo19.org/publicidad-oficial-2021; ARTICLE 19, "La publicidad oficial en 2022: menos gasto, misma opacidad", México, ARTICLE 19, 2023, https://articulo19.org/la-publicidad-oficial-en-2022-menos-gasto-misma-opacidad/

126 En pesos de 2024.

GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL SEXENIO POR MEDIO DE COMUNICACIÓN, EN MILLONES DE PESOS DE 2024

MEDIOS	MONTO	% DEL TOTAL
TELEVISA S. DE R.L. DE C.V.	1,410.54	10.40%
T.V. AZTECA, S.A. DE C.V.	1,216.35	8.97%
LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S.A. DE C.V.	1,201.80	8.86%
MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIÓDICOS)	789.66	5.82%
GRUPO DE RADIODIFUSORAS, S.A. DE C. V. - GRUPO FÓRMULA	351.99	2.59%
AGENCIA DIGITAL, S.A. DE C.V.	304.28	2.24%
ORGANIZACIÓN EDITORIAL ACUARIO, S.A. DE C.V.	290.94	2.14%
MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V.	280.21	2.07%
ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA, S.A.	273.60	2.02%
TELEFÓRMULA, S.A. DE C.V. (RADIO)	267.49	1.97%
Otros 906 medios	7,179.27	52.92%
TOTAL	13,566.13	100.00%

Fuente: Información del COMSOC, elaborado por FUNDAR y compartido con ARTICLE 19 para fines de este informe.

Además de la concentración del gasto, existe también una constante en materia de uso de la publicidad oficial en los últimos meses del año. A esta mala planeación del gasto se le conoce como "gasto decembrino". Cada año de esta administración, más de la mitad del presupuesto de publicidad oficial se ejerció en el mes de diciembre: en 2019 se gastó el 83%; en 2020 el 69%; en 2021 el 77%; en 2022 el 67%; y en 2023 el 58%. *De esta forma, en promedio, el 58.94% del presupuesto de publicidad de este sexenio se ejerció en el mes de diciembre.* Esto sugiere una falta de estrategia distributiva a lo largo del año y plantea preguntas sobre la eficacia en la comunicación de temas relevantes para el público.

La raíz de este problema yace en la falta de una regulación eficaz y de criterios claros para la asignación de publicidad oficial. Hasta la fecha, no se han realizado las reformas legislativas que cumplan con la resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión 308/2021), la cual desde septiembre de 2021 ordenó al Congreso reglamentar adecuadamente este aspecto de la comunicación social.

Esta falta de criterios claros también se ve reflejada en agresiones a la prensa, pues permite que se utilice y condicione la publicidad oficial como un mecanismo de control de las líneas editoriales. *Al menos en 22 ocasiones, ARTICLE 19 identificó que autoridades, sobre todo en municipios y estados, condicionaron, negaron o suspendieron publicidad oficial a medios de comunicación debido a sus líneas editoriales. Sabemos, sin embargo, que hay una cifra negra bastante significativa en este tipo de presiones que son cotidianas y normalizadas.* Los medios que dependen en gran medida de los ingresos por publicidad oficial pueden sentirse presionados para autocensurarse y evitar temas sensibles que puedan considerarse incómodos para los tres niveles de gobierno.

Guerrero es uno de los estados más letales para ejercer el periodismo.

Foto: DASSAEV TÉLLEZ/CUARTOSCURO

Así, la distribución arbitraria de la publicidad oficial tiene un efecto inhibidor en la libertad de expresión y es una forma de censura sutil e indirecta. La Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere específicamente a estos mecanismos indirectos en el inciso 3 de su artículo 13:

> *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*[127]

Dentro de los Principios sobre Publicidad Oficial,[128] la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado la importancia de establecer leyes especiales, claras y precisas, que tengan criterios de distribución transparentes de la publicidad y que, contrario a las prácticas identificadas, se busque el pluralismo informativo.

127 Citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, 2012. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%2005%2007.pdf

128 *Idem.*

3. El acoso judicial: el abuso de la ley contra la prensa

Otro mecanismo de control hacia la prensa que tuvo un incremento importante durante este sexenio fue el hostigamiento judicial.[129] Tan sólo en el primer año de transición de gobierno, es decir, de 2018 a 2019, este tipo de agresión creció en 55.5%. *A lo largo de este sexenio* ARTICLE 19 *documentó 158 casos de acoso judicial contra periodistas y medios de comunicación, ya sea por vía civil, penal, administrativa o por legislación electoral. Esto es el equivalente a que cada mes* se iniciaron, en promedio *2.4 procesos contra periodistas y medios de comunicación* por sus publicaciones o investigaciones.

Con 102 casos, o 64.56%, las autoridades son quienes más procesos iniciaron contra periodistas. Lo anterior responde a varios factores pues, además de ser los protagonistas de las investigaciones periodísticas por corrupción, tienen el poder adquisitivo para iniciar estos procedimientos de largo aliento sin verse afectados económicamente, así como la capacidad para manipular el sistema judicial a su favor sin repercusión alguna. Tomemos en cuenta que tal manipulación es posible porque, en el ámbito local, la independencia judicial es una asignatura pendiente.

Fue precisamente ese año cuando Carolina Fernández Galindo, directora general del diario *El Popular*, tomó la decisión de detener la versión impresa de su medio y despedir a 55 trabajadores. En entrevista, ella menciona que la dura decisión de parar las rotativas no sólo se debió a las complicaciones por la pandemia de la COVID-19, sino porque en 2019, desde la llegada del nuevo gobierno de Miguel Barbosa Huerta, su medio afrontó constantes actos de hostigamiento, intimidación y amenazas. Dichos actos iban desde el retiro de su contrato de publicidad con el gobierno en turno, constantes exigencias de la coordinadora de comunicación social, Verónica Vélez Macuil, de eliminar columnas que incomodaban a Barbosa y de que dejara de trabajar con ciertos periodistas pues le señalaron que "tus amigos, son enemigos del gobernador".[130] También fue objeto de la publicación de columnas en su contra y demandas por daño moral que, afortunadamente, no procedieron.

A pesar de que Carolina decidió en ciertos momentos no publicar algunas notas o investigaciones que pudieran incomodar al gobierno estatal, para blindar un poco su medio y a quienes laboraban para ella, *El Popular* seguía siendo un medio crítico y con una línea editorial independiente, lo que le generó nuevas agresiones.

> *El primero de marzo de 2022 [Verónica Vélez Macuil] me cita en sus oficinas y ahí es donde me dice:*
>
> *—Ten cuidado—, te aviso que van por ti por lavado de dinero. Y yo le dije:*
> *—No se vale, ¿por qué me hacen esto? Y ella me dijo:*
> *—No depende de mí, nada más te aviso que el tema es federal, yo nada más te quería avisar.*[131]

129 En el informe de ARTICLE 19, *Leyes del silencio: acoso judicial contra la prensa en México y Colombia*, ARTICLE 19, 2020, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-LEYES-DEL-SILENCIO.pdf , Se señaló que "El acoso judicial puede caracterizarse a partir de cuatro elementos principales, a saber: i) la judicialización de conflictos de libertad de expresión; ii) la apariencia de una causa infundada; iii) desigualdad entre las partes en conflicto y iv) buscar el silenciamiento de un asunto de interés público", p. 7.

130 ARTICLE 19, entrevista con Carolina Fernández Galindo, directora de *El Popular,* 17 de abril de 2024.

131 *Idem.*

AGRESIONES POR ACOSO JUDICIAL EN EL SEXENIO

Categorías	Casos
Hostigamiento ministerial o judicial por la vía penal	46
Hostigamiento judicial por la vía civil	60
Hostigamiento administrativo	27
Hostigamiento electoral	25
TOTAL	158

Fuente: datos de ARTICLE 19.

La denuncia en su contra por lavado de dinero tuvo muchas consecuencias para Carolina, tanto en lo personal como en lo laboral. El daño inicial, según la periodista, fue el económico, debido al enorme gasto que supone contratar asesoría jurídica, los trámites y procesos legales, así como el desgaste que lleva aparejado afrontar dos auditorías, una en su contra y la otra en contra de la empresa de la que ella es representante legal. Ello le arrebató su sensación de independencia económica y su seguridad en sí misma. Otro efecto fue el estrés psicológico por la incertidumbre de pensar que en cualquier momento podrían girar una orden de aprehensión en su contra, lo cual implicaría abandonar Puebla intempestivamente junto con sus hijos y su pareja, lo que repercutió también en la estabilidad familiar.

Las repercusiones de las violencias que afrontan las y los periodistas no se limitan a su trabajo; en el caso de una agresión como una demanda por presunto lavado de dinero, la credibilidad de Carolina como periodista se vio afectada, pero también su honorabilidad como persona, lo que le generó una preocupación constante por cómo podrían percibirla en sus círculos sociales cercanos.

> *Hasta hace poco si metías mi nombre en Google, "Carolina Fernández Galindo", la primera búsqueda que te aparecía era que lavaba dinero [...] entonces yo decía, que vean eso las mamás de los amigos de mis hijos, pues ¿qué van a decir? ¿Con qué familia se están llevando mis hijos? Eso me estresaba bastante.*[132]

El caso de *El Popular* refleja por un lado el uso del poder público que hacen las autoridades para evadir el escrutinio público, la transparencia y la rendición de cuentas y, por el otro, la tergiversación del derecho a la libertad de expresión y el uso de éste a conveniencia según se esté en el gobierno o la oposición.

Antes de ser elegido como gobernador del estado de Puebla, Miguel Barbosa Huerta tenía una columna en *El Popular*, la cual dejó cuando tomó posesión con un texto de despedida en donde agradeció al medio por el tiempo de su colaboración y lo calificó como un "espacio abierto y plural", así como "pieza clave en la libertad de expresión de Puebla".[133] Pero al llegar al poder y convertirse entonces en blanco de críticas y cuestionamientos en torno a su gestión, Barbosa olvidó que una de las bases del periodismo es la búsqueda del bienestar social mediante la información veraz. El fallecido gobernador adoptó la idea de que todos los medios eran parte de la llamada "mafia del poder", cuyo único objetivo era desprestigiar su gestión; perdió así toda capacidad de autocrítica y, en consecuencia, ejerció violencia contra el gremio. La idea de que todos los medios de comunicación son opositores y están en contra de los gobiernos en curso también tiene el efecto cascada del discurso estigmatizante.

Lo preocupante de las violencias ejercidas con el uso y control del Poder Judicial es que las agresiones tienen bases legales y las consecuencias se dan en el ámbito individual y colectivo. Por un lado, para las personas periodistas que ven mermada su economía y credibilidad al ser demandadas por cantidades exorbitantes,[134] así como por ilícitos que implican la difusión de información supuesta-

132 *Idem.*

133 Barbosa, Miguel, "¡Gracias!", *El Popular,* 21 de julio de 2019, https://movil.elpopular.mx/opinion/2019/06/21/gracias

134 En 2016, el periodista y activista, Sergio Aguayo fue demandado por el gobernador de Coahuila, Humberto Moreira por el delito de daño moral y condenado a pagar la suma de 10 millones de pesos.

mente falsa como la difamación, injuria, calumnia y daño moral. Por el otro, para la sociedad, ya que los constantes ataques impiden que las y los periodistas ejerzan su labor de forma libre y plena, lo que debilita gravemente la información que difunden, merma el debate público y, en consecuencia, la democracia.

Actualmente, las auditorías en contra de Carolina Fernández y su empresa siguen en curso y, si bien la denuncia penal quedó archivada por el cambio de gobierno tras el fallecimiento de Miguel Barbosa, la periodista está consciente de que en cualquier momento, y dependiendo de quién llegue al poder en los próximos años, podría volver a presentarse.

Ello demuestra que la estabilidad y garantía del derecho a la libertad de expresión y del ejercicio periodístico es responsabilidad del Estado y que gran parte de la erradicación de la violencia en contra de las y los periodistas en México está en manos de las autoridades y su voluntad de abandonar prácticas como el uso de estos instrumentos para castigar al periodismo independiente.

4. La extrema censura: asesinatos, desapariciones, y privaciones de la libertad

Los asesinatos, las desapariciones y las privaciones de la libertad son las formas más extremas de censurar a la prensa.

Los asesinatos de periodistas son la censura expresada con el mayor grado de brutalidad. En México, desde el año 2000 a la fecha, ARTICLE 19 ha documentado 166 asesinatos de periodistas en posible relación con su labor; *46 casos se registraron durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador, además de cuatro periodistas que permanecen desaparecidos*.[135]

Cada caso es una historia de impunidad, desasosiego y, en casi todas las instancias, de abandono completo del Estado o de franca complicidad con quienes ejercen la violencia. Recordemos sus nombres para no olvidar la deuda histórica del Estado que ha sido incapaz de protegerlos, pero que es en extremo diligente en atacarlos.

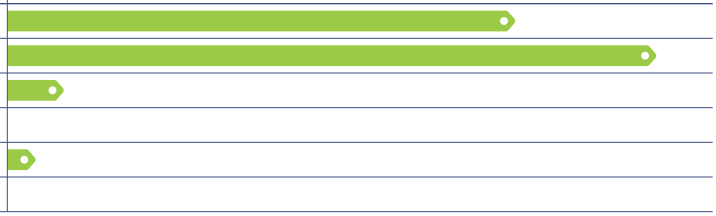
Durante este sexenio, la violencia letal tuvo como principal perpetrador al crimen organizado, ya que de los 46 casos registrados, en al menos 23 ARTICLE 19 encontró autoría y vínculos directos de grupos delincuenciales, no descartando que hayan actuado en complicidad con autoridades o bien, con su aquiescencia.[136]

135 Víctor Manuel Jiménez Campos (Guanajuato), Jorge Molontzin Centlal (Sonora), Roberto Carlos Flores Mendoza (Chiapas), Alan García Aguilar (Guerrero) y Juan Carlos Hinojosa Viveros (Veracruz).

136 ARTICLE 19, *Negación*, México, ARTICLE 19, 2022, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2022/04/Book-1_A19_2021_V03_BAJA-3.pdf

ASESINATOS DE PERIODISTAS POR COBERTURA EN EL SEXENIO

Categorías	Asesinatos
Corrupción y política	18
Seguridad y justicia	23
Derechos humanos	2
Protesta o movimientos sociales	0
Sector privado	1
Tierra y territorio	0



Fuente: datos de ARTICLE 19.

En cuanto a las coberturas, 52.27% de las víctimas de asesinato durante el gobierno de AMLO cubrían temas de seguridad y justicia, con 23 casos; seguidas muy de cerca de 40.91% por quienes se dedicaban a informar sobre temas de corrupción y política, correspondientes a 18 casos.

Además, durante este sexenio, ARTICLE 19 también identificó el asesinato de cinco personas de la plantilla no editorial de medios de comunicación, así como el de dos familiares de periodistas vinculados a su labor periodística. Esto es importante, pues como se observará en el capítulo 5, las medidas de protección que ofrece el Estado mexicano en muchas ocasiones se concentran sólo en el riesgo individual que corre la persona periodista, y no en el posible riesgo mortal para sus seres cercanos.

Del 1.° de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2023, ARTICLE 19 registró adicionalmente *34 tentativas de asesinato*. Es decir, la violencia letal contra la prensa se encuentra en niveles críticos. El número de asesinatos de periodistas no ha sido mayor en parte por suerte y, en parte, por las medidas de autocuidado de la prensa y el amparo de instancias como el Mecanismo de Protección. Dieciséis entidades de la República reportaron al menos una tentativa de asesinato, entre las que resaltan Guerrero y Oaxaca con seis casos cada una, y Veracruz, con cuatro.

Asimismo, considerando los *cuatro casos de desapariciones de este sexenio, se alcanza un total de al menos 31 desapariciones de periodistas desde el año 2000.* Hasta el momento no sólo se desconoce el paradero de estas personas comunicadoras, sino que tampoco ha habido avances en las investigaciones, que sean de conocimiento público.

PERIODISTAS ASESINADXS
EN EL SEXENIO DE AMLO

NOMBRE	FECHA / ESTADO	MEDIO
2018		
JESÚS ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ	01 DICIEMBRE / NAYARIT	ORIÓN INFORMATIVO
2019		
RAFAEL MURÚA MANRÍQUEZ	20 ENERO / BAJA CALIFORNIA SUR	RADIOKASHANA
SAMIR FLORES SOBERANES	20 FEBRERO / MORELOS	RADIO AMILTZINKO 100.7 FM
SANTIAGO BARROSO	15 MARZO / SONORA	NOTICIAS RED 653 Y 91.1 FM RÍO DIGITAL
TELÉSFORO SANTIAGO ENRÍQUEZ	2 MAYO / OAXACA	ESTEREO EL CAFETAL 98.7 FM
FRANCISCO ROMERO	16 MAYO / QUINTANA ROO	OCURRIÓ AQUÍ
NORMA SARABIA	11 JUNIO / TABASCO	SEMANARIO CHONTALPA
ROGELIO BARRAGÁN	30 JULIO / MORELOS	GUERRERO AL INSTANTE
EDGAR ALBERTO NAVA LÓPEZ	2 AGOSTO / GUERRERO	LA VERDAD ZIHUATENEJO
JORGE CELESTINO RUIZ VÁQUEZ	2 AGOSTO / VERACRUZ	EL GRÁFICO DE XALAPA
NEVITH CONDÉS JARAMILLO	24 AGOSTO / ESTADO DE MÉXICO	EL OBSERVATORIO DEL SUR
2020		
MARÍA ELENA FERRAL	30 MARZO / VERACRUZ	DIARIO DE XALAPA Y QUINTO PODER
JORGE MIGUEL ARMENTA RAMOS	16 MAYO / SONORA	MEDIOS OBSON
PABLO MORRUGARES PARRAGUIRRE	2 AGOSTO / GUERRERO	PM NOTICIAS
JUAN NELCIO ESPINOZA	21 AGOSTO / COAHUILA	VALEDOR TV
JULIO VALDIVIA	9 SEPTIEMBRE / VERACRUZ	EL MUNDO DE CÓRDOBA
VÍCTOR MANUEL JIMÉNEZ CAMPOS*	1 NOVIEMBRE / GUANAJUATO	ROTATIVO DIGITAL
ISRAEL VÁZQUEZ RANGEL	9 NOVIEMBRE / GUANAJUATO	EL SALMANTINO
JAIME DANIEL CASTAÑO ZACARÍAS	9 DICIEMBRE / ZACATECAS	PORTAL PRENSALIBREMX.COM
2021		
BENJAMÍN MORALES HERNÁNDEZ	3 MAYO / SONORA	NOTICIAS XONOIDAG
GUSTAVO SÁNCHEZ CABRERA	17 JUNIO / OAXACA	NOTICIAS MINUTO A MINUTO
SAÚL TIJERINA RENTERÍA	22 JUNIO / COAHUILA	NOTICIAS EN LA WEB
RICARDO LÓPEZ DOMÍNGUEZ	22 JULIO / SONORA	INFOGUAYMAS
JACINTO ROMERO FLORES	19 AGOSTO / VERACRUZ	ORI STEREO
FREDY LÓPEZ ARÉVALO	28 OCTUBRE / CHIAPAS	REVISTA JOVEL
ALFREDO CARDOSO ECHEVERRÍA	31 OCTUBRE / GUERRERO	LAS DOS COSTAS
2022		
JOSÉ LUIS ARENAS GAMBOA	10 ENERO / VERACRUZ	INFOREGIO NETWORK
MARGARITO MARTÍNEZ	17 ENERO / BAJA CALIFORNIA	FREELANCE
LOURDES MALDONADO LÓPEZ	23 ENERO / BAJA CALIFORNIA	SINTONIZA SIN CENSURA
ROBERTO TOLEDO	31 ENERO / MICHOACÁN	MONITOR MICHOACÁN
HEBER LÓPEZ VÁZQUEZ	10 FEBRERO / OAXACA	NOTICIAS WEB
JUAN CARLOS MUÑIZ	4 MARZO / ZACATECAS	TESTIGO MINERO
JORGE LUIS CAMERO ZAZUETA	24 FEBRERO / SONORA	EL INFORMATIVO
ARMANDO LINARES LÓPEZ	15 MARZO / MICHOACÁN	MONITOR MICHOACÁN
LUIS ENRIQUE RAMÍREZ RAMOS	5 MAYO / SINALOA	EL DEBATE, FUENTES FIDEDIGNAS
ANTONIO DE LA CRUZ	29 JUNIO / TAMAULIPAS	EL EXPRESO
ALAN GONZÁLEZ	11 AGOSTO / CHIHUAHUA	RADIO SWITCH 105.9 FM
JUAN ARJÓN LÓPEZ	16 AGOSTO / SONORA	A QUÉ LE TEMES
FREDID ROMÁN ROMÁN	22 AGOSTO / GUERRERO	SEMANARIO LA REALIDAD
2023		
MARCO AURELIO RAMÍREZ HERNÁNDEZ	23 MAYO / PUEBLA	INDEPENDIENTE
LUIS MARTÍN SÁNCHEZ ÍÑIGUEZ	7 JULIO / NAYARIT	LA JORNADA / CRÍTICA ADN
NELSON MATUS PEÑA	15 JULIO / GUERRERO	LO REAL DE GUERRERO
JESÚS GUTIÉRREZ VERGARA	25 SEPTIEMBRE / SONORA	NOTIFACE PRENSA DIGITAL
ISMAEL VILLAGÓMEZ TAPIA	16 NOVIEMBRE / CHIHUAHUA	EL HERALDO DE JUÁREZ
2024		
ROBERTO CARLOS FIGUEROA	26 ABRIL / MORELOS	ACÁ EN EL SHOW
VÍCTOR ALFONSO CULEBRO MORALES	28 JUNIO / CHIAPAS	REALIDADES Y RADIO FÓRMULA

PERIODISTAS DESAPARECIDXS
EN EL SEXENIO DE AMLO

NOMBRE	FECHA / ESTADO	MEDIO
2021		
JORGE MOLONTZIN CENTLAL	10 MARZO / SONORA	EL CONFIDENCIAL
2022		
ROBERTO CARLOS FLORES MENDOZA	20 SEPTIEMBRE / CHIAPAS	CHIAPAS DENUNCIA YA
ALAN GARCÍA AGUILAR	27 DICIEMBRE / GUERRERO	ESCENARIO CALENTANO
2023		
JUAN CARLOS HINOJOSA VIVEROS	6 JULIO / VERACRUZ	LA DE 8NEWS

ASESINATOS Y DESAPARICIONES DE PERIODISTAS POR GÉNERO:

3 MUJERES

47 HOMBRES

Fuente: elaboración propia.

*Se desconoce la fecha exacta del asesinato de Víctor Manuel Jiménez Campos. Fue desaparecido el 1 de noviembre de 2020 y hallado sin vida en marzo de 2024. La confirmación de su identidad se dio a conocer en junio de este año.

ARTICLE 19 recuerda que la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideran el delito de la desaparición como como una violación continuada de los derechos humanos: las "formas más recientes, extendidas, graves, crueles y sucesivas de violación de los derechos humanos, están representadas por los desaparecimientos, llevados a cabo por agentes del Estado o grupos organizados de particulares que obran con su apoyo o tolerancia".[137]

En cuanto a privaciones de la libertad, se documentaron 165 casos; 85 de éstos fueron detenciones arbitrarias por las autoridades (51.83%), 78 privaciones ilegales de la libertad (47.56%) y un secuestro (0.61%).[138] Las detenciones arbitrarias fueron cometidas con mayor frecuencia por las autoridades de Quintana Roo, con 11 casos; la Ciudad de México, con 10, y Puebla, con ocho. Con respecto a la privación ilegal de la libertad, Guerrero se ubica como el estado con más agresiones de este tipo, al sumar 21, le sigue Puebla con 10, Veracruz con 9, y Guanajuato con 6. Cabe destacar que en este sexenio el secuestro ocurrió en el Estado de México.[139]

Según especialistas en la cuestión, los efectos en las víctimas de secuestros, detenciones arbitrarias o privación de la libertad se manifiestan en la pérdida de memoria y concentración, pensamientos intrusivos o visiones retrospectivas, negación e hipervigilancia, además de ansiedad, miedo, enojo, culpa y depresión.[140]

El periodista Marco Antonio Toledo, director del semanario *El Espectador de Taxco* y corresponsal de *N3 Guerrero, La Crónica* y *Vespertino de Chilpancingo*, y su esposa, Guadalupe Denova, junto a su hijo menor, Alberto Toledo, fueron privados de su libertad la madrugada del 19 de noviembre de 2023.[141] Ellos relatan en entrevista con ARTICLE 19 cómo la privación de la libertad no sólo cambió sus vidas, sino destruyó una familia:

> *No afectan a Marco, no afectan a Guadalupe, no afectan a mi hijo Alberto: afectan a una familia que estábamos siempre unidos, siempre cerca, siempre en armonía. Desgraciadamente, después de que pasa esto, al final nosotros como familia somos revictimizados por la gente que nos rodea y la sociedad. Ya nada vuelve a ser lo mismo.*[142]

137 *Convención sobre Desaparecimiento Forzado, Proyecto aprobado en Lima (Perú)*, noviembre 1982, Fedefam, p. 4, citado en Parayre, Sonia, "La desaparición forzada de personas como violación continuada de los derechos humanos y su incidencia en la determinación de la competencia *ratione temporis* de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos", *Revista IIDH*, vol. 29, 1999, https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06838–2.pdf

138 Acorde a la definición de secuestro de ARTICLE 19, se trata de cuando se tiene confirmada la solicitud de algún dinero o beneficio a cambio de la liberación de la persona.

139 ARTICLE 19, "Tere Montaño es víctima de secuestro, robo, amenazas de muerte y violencia de género", Ciudad de México, ARTICLE 19, 18 de agosto de 2021, https://articulo19.org/tere-montano-es-victima-de-secuestro-robo-amenazas-de-muerte-y-violencia-de-genero/

140 Alexander, David A. y Susan Klein,, "Kidnapping and hostage-taking: a review of effects, coping and resilience", *J.R.S.M., Journal of the Royal Society of Medicine*, 102(1), 2009, pp. 16–21.

141 ARTICLE 19, "Privan de su libertad a tres periodistas en Taxco Guerrero; permanecen desaparecidos", Ciudad de México, ARTICLE 19, 23 de noviembre de 2023, https://articulo19.org/privan-de-su-libertad-a-tres-periodistas-en-taxco-guerrero-permanecen-desaparecidos/

142 ARTICLE 19, entrevista con Marco Antonio Toledo, director de *El Espectador de Taxco*, y Guadalupe Denova, 9 de marzo de 2024.

Para Guadalupe, de igual forma, una de las cosas más difíciles de afrontar y con las que ha tenido que aprender a vivir es el miedo constante a que las personas piensen que :

> *Por andar con uno, pues ya van a peligrar, porque como pues ya fuimos secuestrados y piensan que nos tienen en la mira, estar con nosotros implica estar inseguros y se alejan [...].Tenía miedo de salir, de regresar al trabajo. Es que con lo que vives ahí, con lo que escuchas, pues dices ya, aquí voy a perder la vida con esto, no crees que vas a regresar a tu casa. Así como te tienen, yo pensaba lo peor, pero después te tienes que hacer fuerte y poco a poquito lo vamos superando, pero aún el miedo, la angustia la tenemos: yo todavía salgo con ese miedo, volteando a ver para todos lados. (...) Yo nunca pensé pasar por esta situación, jamás, pero como mi esposo se dedica al periodismo, pensaba en él y le decía: ¿qué nota vas a sacar? No, no saques eso, porque en cualquier momento pueden llevarte.*[143]

En los casos de violencia letal, las desapariciones y las privaciones de libertad de periodistas son posibles debido a la existencia de redes de complicidad entre autoridades y grupos delincuenciales. De acuerdo con información recabada por ARTICLE 19, se ha identificado a estos últimos como posibles autores materiales, pero operan en colusión con funcionarios, lo cual explicaría los altos índices de impunidad en los crímenes.

En esta situación, para Marco Antonio Toledo, en Taxco, Guerrero "desde hace tres años se vive un miedo generalizado. Jamás se había visto tanto levantón, tanta desaparición de jóvenes, mujeres y hombres de todas las edades. Nunca se había gobernado con tanta violencia. En 2021 llegó al gobierno la delincuencia organizada, se le abrieron las puertas completamente".[144]

En medio de esta ausencia del Estado, el periodismo, dice Marco, "lleva la peor parte... Somos perseguidos y acosados. Todo mundo nos tiene ubicados y donde quiera que estemos nos toman fotos y les dicen con quién estoy, con quién voy y dónde estoy. Taxco siempre ha estado solo y como no pasa nada, estamos sin garantías".[145]

Durante este sexenio, el Estado mexicano en su conjunto fue omiso en su deber de prevenir, proteger y garantizar la seguridad de las y los periodistas. En 2022, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[146] alertó sobre la "normalización y profundización de la violencia contra periodistas en México", por lo que llamó a las autoridades a "dimensionar las causas y los efectos de este fenómeno", y les urgió a "tomar medidas complementarias a las que están en curso en materia de prevención a la violencia, protección de periodistas y lucha contra la impunidad de los crímenes contra la prensa".[147]

143 *Idem.*
144 *Idem.*
145 *Idem.*
146 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), "La Relatoría alerta sobre la normalización y agudización de la violencia contra periodistas en México y urge a las autoridades a que activen medidas complementarias", 24 de marzo de 2022, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1230&lID=2
147 *Idem.*

Al final del sexenio, como lo expone el organismo internacional, "los esfuerzos institucionales actuales se encuentran desarticulados, en ocasiones son contradictorios, y sumados resultan insuficientes para contener el fenómeno de violencia contra la prensa".[148]

Recomendaciones:

Al Poder Ejecutivo (Federal y de los estados):

- Desarrollar y ejecutar políticas públicas integrales de prevención de la violencia contra la libertad de expresión. Éstas deben considerar una óptica preventiva, integral e interseccional, basándose no sólo en propuestas de reacción a emergencias, sino en procedimientos de mejora continua en materia de libertad de expresión y acceso a la información.

- Renunciar a cualquier mecanismo de control de los medios de comunicación que lleve a la censura previa. Esto incluye la importancia de emitir criterios claros y transparentes de asignación de la publicidad oficial, regular malas prácticas como la concentración del presupuesto.

- Reconocer públicamente la labor y el aporte que periodistas y personas defensoras de los derechos humanos hacen a la democracia. Ello implica un compromiso de no utilizar un lenguaje que estigmatice a la prensa, sino por el contrario, que fortalezca y reivindique el ejercicio plural del periodismo y la libertad de expresión.

- Garantizar que los recursos humanos, logísticos y financieros sean suficientes para brindar atención eficiente a las personas beneficiarias y personas que podrían beneficiarse del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas en el ámbito federal, así como a sus homólogos o equivalentes en las entidades de la República donde estén. Esto implica también capacitar en materia de derechos humanos, análisis de riesgo, perspectiva de género y enfoque interseccional a las nuevas personas integrantes de los mecanismos y a otras instancias de protección equivalentes para prevenir la revictimización o planes de protección insuficientes o mal implementados.

- Diseñar políticas integrales que respondan eficazmente a la violencia diferenciada que experimentan las mujeres y personas de la diversidad de género al ejercer su libertad de expresión.

- Hacer valer la legislación laboral y de seguridad social en los medios de comunicación.

Al Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas:

NOTA: en el capítulo 5, se presentan más recomendaciones puntuales para esta instancia.

- Reconocer la violencia digital como uno de los grandes retos de violencia contra la prensa. Incorporar las agresiones digitales en los análisis de riesgo e identificar qué medidas de protección pueden ponerse en marcha para la protección de la violencia en el ámbito digital.

148 *Idem.*

- Generar estrategias y planes de prevención interinstitucionales con indicadores, para combatir las causas de riesgo, derivados de los diagnósticos realizados y que permitan distribuir responsabilidades a otras instituciones gubernamentales, más allá del Mecanismo.

- Desarrollar protocolos, procesos o campañas públicas que contrarresten el lenguaje estigmatizante en contra de la prensa, así como para que las personas servidoras públicas reconozcan la labor periodística y la de defensa de los derechos humanos.

Al Poder Legislativo (Federal y estatales):

- Cumplir con la ejecutoria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y reformular la Ley General de Comunicación Social, que permite el uso discrecional y arbitrario de la pauta de comunicación social.

- Derogar de los códigos de las entidades federativas donde aún se encuentren vigentes los tipos penales que inhiben el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a informar de manera libre (por ejemplo, honor, halconeo, "antimemes", ultrajes), particularmente usados para iniciar procesos de acoso judicial contra la prensa.

- Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las normativas de protección a periodistas estatales y armonizarlas con la legislación federal.

Al Poder Judicial (Federal y de las entidades federativas):

- Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las decisiones que puedan afectar la libertad de expresión y acceso a la información.

A los medios de comunicación:

- Dotar a las y los periodistas del equipo de protección necesario para su labor y asegurar la ejecución de medidas preventivas.

- Cumplir de manera estricta con las obligaciones derivadas de la legislación laboral y de seguridad social.

Andrés Manuel López Obrador realizó un recorrido por las instalaciones de CFE Toluca en donde sostuvo un encuentro con trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, 27 de agosto de 2022.
Foto: **CRISANTA ESPINOSA/ CUARTOSCURO**

BATALLA
LEY
LEY
LEY
LEY

LA BATALLA POR EL CONTROL DE INTERNET

ARTICLE 19

La militarización ha estado presente en los espacios físicos y digitales. Se tiene evidencia de que, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, el Ejército empleó el programa de espionaje Pegasus contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Algunas estrategias han consistido en la instauración de procesos de vigilancia que suelen estar dirigidos hacia personas disidentes y críticas, en las que destacan personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

A todo ello se le suma la incorporación de leyes que ponen en riesgo la libertad de expresión en el espacio digital.

Foto: **EMILIANO MOLINA**

EJERCITO

LA BATALLA POR EL CONTROL DE INTERNET

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han desempeñado un papel fundamental en la manera en que las personas se comunican, organizan e informan, en especial en el contexto de una sociedad democrática. La expansión del ejercicio de los derechos humanos gracias a ellas, sobre todo a internet, ha significado también la apertura de canales y oportunidades para una participación política más conectada de la sociedad.

En este sentido, la capacidad de expresión y movilización en internet representa un peligro para los regímenes autoritarios, que buscan controlar el discurso y distorsionar la percepción pública para evitar el contrapeso y fiscalización de una población activa, informada y organizada. Esta lucha por achicar o ensanchar el espacio cívico digital sucede en un contexto nacional de desigualdad económica y social, que ha dejado marginadas a amplias capas de la población en cuanto al acceso a la información y participación en línea.

Teniendo en cuenta el valor de las TIC para el quehacer ciudadano, a lo largo de este capítulo haremos una recapitulación de: 1) la adopción y el funcionamiento de los programas gubernamentales de conectividad y acceso a internet por el actual gobierno y 2) las acciones de control estatal en el ámbito digital, tales como la presentación o aprobación de iniciativas de legislación limitativas, relacionadas con los derechos y libertades en el ámbito digital durante el sexenio. En ese contexto, mostraremos los factores que han profundizado la desigualdad, la censura y la vigilancia, en detrimento del espacio cívico digital.

Infraestructura indispensable para el ejercicio de los derechos digitales

La internet y otras TIC brindan un espacio donde florece el debate y el conocimiento, en el que la libertad de expresión y el acceso a la información se materializan y florecen de una forma nunca vista. En palabras de Benito, un niño de nueve años de la Montaña de Guerrero: "El internet y lo digital son derechos humanos" que permiten que "podamos conectarnos para comunicarnos".[1]

Para el desarrollo de las sociedades democráticas se ha vuelto fundamental que las personas interactúen con la información en un internet libre, abierto y plural, donde tengan un espacio para construir sus propios discursos y opiniones mediante el acceso a información variada. Asimismo, internet ha permitido que las sociedades participen en la vigilancia y crítica hacia quienes ostentan el poder público y privado; que alerten sobre irregularidades, actos de corrupción o violaciones a derechos humanos; que compartan, accedan y opinen sobre información de interés público, y que creen espacios de organización social, protesta y resistencia.

Los actores estatales han encontrado en la esfera digital una herramienta para efectuar sus labores, cumplir sus obligaciones y establecer plataformas para la garantía de derechos y la ejecución de políticas públicas, como la educación y la salud. Esta situación se consolidó con la crisis sanitaria por COVID-19, que forzó a la digitalización de la esfera pública con el fin de propiciar el funcionamiento estatal a pesar del aislamiento social.

Lamentablemente, en el caso de México, el acceso a internet y, por ende, el ejercicio de derechos, continúa siendo algo muy lejano e inaccesible, sobre todo para la población que vive una situación de vulnerabilidad histórica.

La conectividad es profundamente política, como lo afirma Mariana López Lima, integrante de Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad AC (REDES),[2] por su importancia para la vida pública, el acceso a la información y la participación política. La desconexión o falta de acceso a internet implica el recrudecimiento de la marginación y exclusión, lo que ha derivado en la lucha y resistencia de comunidades de distintas partes del país por ejercer su derecho a la comunicación y organización en la digitalidad. Esta lucha es un legado histórico que exige al gobierno atender la brecha digital y ha dado como resulatdo la consolidación de redes y radios comunitarias, y de los procesos de autonomía digital.

Para atender la brecha digital, desde el inicio de su sexenio, Andrés Manuel López Obrador señaló como prioridad la conectividad universal, prometiendo que, para 2024, el 92% del territorio nacional tendría acceso a internet.[3] Tanto es así que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019–2024 puso espe-

1 Ruiz, Priscilla y Prometeo Lucero, "Un México desconectado", *Sílabo*, 17 de mayo de 2019, https://silabo.prometeolucero.com/un-mexico-desconectado/

2 ARTICLE 19, entrevista con Mariana López Lima, de Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad AC (REDES), Ciudad de México, 19 de marzo de 2024. REDES es una organización dirigida a impulsar la formación de redes de apoyo y facilitar procesos para organizaciones, grupos y comunidades, que surgió con el fin de estudiar el tema de la conectividad y comunicación desde una perspectiva comunitaria e indígena, con énfasis en la autonomía.

3 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa de Cobertura Social 2019*, México, 1.º de octubre de 2019, p. 6, https://www.dof.gob.mx/2019/SCT/programa_de_cobertura_social_2019.pdf

cial énfasis en garantizar el acceso a tecnologías en formación y a los beneficios de internet para las personas más marginadas y vulnerables.[4] Lo anterior considerando que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018, al inicio de su sexenio, únicamente el 65.8% de la población era usuaria de internet y se concentraba en las zonas urbanas del país (86%).[5]

Con esta promesa en mente, el gobierno comenzó la formulación y puesta en marcha de distintos programas para garantizar el acceso a internet con un enfoque basado en las comunidades con mayor grado de marginación y exclusión, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Estrategia Digital Nacional (EDN) 2021–2024, entre los cuales destacan cuatro:

1. Programa de Cobertura Social: de carácter anual, a cargo de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, dirigido a identificar las zonas de atención prioritaria para facilitar el despliegue de infraestructura.[6]

2. Programa de Conectividad en Sitios Públicos (PCSP): también anual, concebido con la intención de integrar el Repositorio Único de Sitios Públicos Conectados y por Conectar, una base de datos creada como instrumento guía para facilitar la instalación de infraestructura en espacios públicos con el fin de asegurar que las personas tuvieran acceso gratuito a internet.[7]

3. CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos: programa basado en la colaboración con una empresa productiva subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), cuyo objetivo es instalar infraestructura de provisión de servicios de telecomunicaciones en sitios públicos.[8]

4. Red Compartida de Altán: proyecto heredado del sexenio de Enrique Peña Nieto que conjunta esfuerzos públicos y privados dirigidos a la renta de servicios de telecomunicaciones que conocemos como operadores móviles virtuales, que son empresas pequeñas sin infraestructura propia, por lo que la rentan a concesionarios como Telcel, AT&T o la Red Compartida para ofrecer servicios competitivos de telefonía e internet.[9]

4 Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, Anexo XVIII-Bis,* México, 30 de abril de 2019, p. 173, https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf

5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) e Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), "En México hay 74.3 millones de usuarios de Internet y 18.3 millones de hogares con conexión a este servicio: ENDUTIH 2018", Comunicado de prensa 179/19, México, 2 de abril de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH_2018.pdf

6 Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, *Programa de Cobertura Social 2023–2024,* México, diciembre de 2023, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/875287/231129_PCS2023–2024_san_v1.pdf

7 Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, *Programa de Conectividad en Sitios Públicos 2020–2021*, México, 2021 (véanse también los documentos correspondientes a 2022 y 2023), https://coberturauniversal.gob.mx/pdf/Programa_de_Conectividad_de_Sitios_Publicos_2020–20212.pdf https://coberturauniversal.gob.mx/pdf/Programa_de_Conectividad_en_Sitios_Publicos_2022.pdf https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791995/PCSP_2023.pdf

8 Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se crea CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos*, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de agosto de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567088&fecha=02/08/2019#gsc.tab=0

9 *Altán, la red de todos*, https://www.altanredes.com/sumatealared/

Año con año los programas —al parecer— ofrecieron resultados que superaban la expectativa. En diciembre de 2023, el Coordinador de la Estrategia Digital Nacional (EDN), Carlos Emiliano Calderón Mercado, incluso señaló que, gracias al programa CFE TEIT, 94.7% del territorio nacional ya contaba con cobertura de internet.[10] Sin embargo, es necesario cuestionar el significado de esta cifra, qué elementos la componen y cómo se materializa en el ejercicio efectivo de derechos humanos de la población.

Como en sexenios anteriores, el quehacer del actual gobierno en materia de conectividad se ha centrado en el despliegue de diversos tipos de infraestructura en todo el territorio nacional. Cuanto mayor sea la infraestructura desplegada, mayor se considera el logro de los programas de conectividad. Lo anterior sucede sin tomar en cuenta indicadores que permitan vislumbrar si las personas están teniendo acceso a las TIC de manera significativa, pertinente y útil para ellas. Con el emplazamiento de antenas y cables en sitios públicos, la renta de aparatos a pequeñas empresas para que ofrezcan servicios de telecomunicaciones y la venta de chips de telefonía móvil, el gobierno mexicano ha considerado saldada su deuda en cuanto a la brecha digital.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha mencionado que, aunque el despliegue de infraestructura es sumamente importante y ha presentado grandes avances en el mundo, no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar la "conectividad universal y efectiva". Dicho concepto se refiere a la posibilidad "de que todas las personas, en todas partes, disfruten de una experiencia en línea segura, satisfactoria, enriquecedora, productiva y asequible".[11] Además de la infraestructura, esta noción incluye aspectos como el fortalecimiento de capacidades digitales, la sostenibilidad y operatividad de la infraestructura, procesos de apropiación y autonomía digital, acceso a dispositivos, ajustes razonables para personas con discapacidad, accesibilidad, privacidad, asequibilidad, entre otros factores que permitan un pleno acceso y disfrute de los derechos humanos en la esfera digital.

El despliegue de infraestructura, si bien es un primer paso necesario, no logra hacer frente a las causas estructurales que limitan la posibilidad de acceso a internet ni implica necesariamente que las personas puedan o quieran acceder a la red. Subsanar dichas causas dependerá de que se favorezca "la capacidad que tienen las personas y comunidades para tomar decisiones sobre qué, para qué y cómo se desarrollarán los proyectos [de conectividad] que les involucran".[12]

Además, la defensora menciona la necesidad de que los programas contemplen esquemas de fortalecimiento de capacidades para el manejo técnico, operativo y administrativo de la infraestructura, así como de recursos para el cuidado de ésta. Estas condiciones, si bien superficialmente contempladas en el PND y la EDN, no tuvieron ni el alcance ni la eficacia esperada dada la desintegración en 2021 de la

10 Presidencia de la República, "Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 14 de diciembre de 2023", versión estenográfica, 14 de diciembre de 2023, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-14-de-diciembre-de-2023

11 Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Global Connectivity Report 2022*, Ginebra, Suiza, 2022, p. iv, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/d-ind-global.01–2022-pdf-e.pdf

12 Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, *La autonomía tecnológica como constelación de experiencias: guía para la creación e implementación colectiva de programas de formación para promotoras y promotores técnicos comunitarios,* México, 2021, p.13, https://www.apc.org/sites/default/files/FINAL_-_La_autonomia_tecnologica_como_constelacion_de_experiencias.pdf

Anuncio del programa "Internet para tod@s gratuito" de la Comisión Federal de Electricidad colocado en una calle de la comunidad de Chinameca.

Foto: **MARGARITO PÉREZ RETANA/ CUARTOSCURO**

Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico y el cierre de los Centros de Inclusión Digital. Según Mariana López Lima, "cualquier programa que no garantice la formación y la autonomía de las comunidades para proveerse sus propios servicios, será un programa que a lo largo del tiempo no funcione".[13]

La actual falta de un enfoque sobre autonomía y fortalecimiento de capacidades técnicas de los programas gubernamentales implica que, para dar seguimiento y mantenimiento a la infraestructura desplegada, las comunidades dependen de la voluntad política de quienes ostentan el poder. Mariana confió a ARTICLE 19 que esto se debe a que la sostenibilidad de la infraestructura es sumamente costosa y exige conocimientos técnicos y administrativos para garantizarla; por lo tanto, es muy alta la probabilidad de desuso o inoperabilidad, en especial en localidades remotas.

> *La cobertura que está en las zonas apartadas. [...] llegando a una conectividad de unas 100 personas, ésta suele saturarse. Entonces, aunque hay cobertura, la calidad no es muy buena y no parece haber una vigilancia adecuada por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones [...]. Es importante el seguimiento y la calidad que también se proporciona, que no opera con los parámetros que estaban establecidos.*[14]

La falta de mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura, acompañada de la opacidad en la implantación y de un falso sentimiento de logro de los programas adoptados por el actual gobierno, generan la idea de que existe conectividad en algunos territorios cuando realmente no la hay.

Para habitantes de la Montaña de Guerrero, esta situación "abrió la posibilidad de que los servicios privados para acceder a internet aprovecharan la coyuntura para generar un nuevo mercado con altos costos a comunidades aisladas para conectarse a la red".[15]

Arroyo Prieto es una comunidad de este tipo: al estar rodeada por la sierra, su conectividad depende exclusivamente del internet satelital provisto por empresas privadas, mismas que ofrecen servicios de baja calidad a costos sumamente elevados. Como solución a los altos costos de internet satelital, algunos habitantes de la comunidad instalaron sistemas de fichas para vender el servicio a sus vecinos a un costo aproximado de entre cinco y 10 pesos la hora, que también es elevado en comparación con los costos de internet en zonas urbanas y dado el nivel adquisitivo de la población de la comunidad.[16]

La sensibilidad frente a este tema implica una comprensión sobre las capacidades de asequibilidad de las personas en el país. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Digital Estatal 2023, para la población en mayor condición de pobreza en el territorio mexicano, el gasto de internet representa el 8.6% de su

13 Comunicación de ARTICLE 19 con Mariana López Lima [correo electrónico], 17 de abril de 2024.

14 *Idem.*

15 Ruiz, Priscilla y Lucero, Prometeo, *op. cit.*

16 Ríos, Lorena, "Los últimos comerciantes de internet del México rural", *Rest of World*, 1.º de febrero de 2022, https://restofworld.org/2022/vendedores-informales-internet-mexico/

ingreso mensual,[17] costo que dista del 2% que la UIT señala como porcentaje base para considerar la accesibilidad a servicios de telecomunicaciones.[18]

Junto con empresas privadas que subsidian la instalación o el mantenimiento de infraestructura para la conectividad, existen también propuestas para que su despliegue y operación esté a cargo de dependencias gubernamentales conocidas por vigilar a la población de manera arbitraria e ilegal, como las Fuerzas Armadas. El 28 de agosto de 2022, el presidente anunció que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) colaboraría con CFE TEIT en la identificación de puntos de conectividad e instalación de infraestructura.[19] A pesar de que, hasta el momento, los informes de la Sedena[20] no integran actividades de conectividad, otorgarle atribuciones en la materia podría representar un mayor control digital de la información, así como violaciones y abusos al derecho a la privacidad y protección de datos personales de las personas usuarias.

La persistencia de la brecha digital, sea por la razón que fuere: altos costos, falta de acceso a dispositivos, ignorancia sobre su funcionamiento o el despliegue de infraestructura deficiente o insegura, limita los posibles efectos sociales de las TIC e inhibe el ejercicio de los derechos humanos. Para quienes internet sigue siendo una herramienta inaccesible, el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, al igual que el goce de otros derechos como la educación, el trabajo y la salud, se ven obstaculizados y limitados, situación que se acentúa con la lógica de digitalización adoptada por el actual gobierno.[21]

Para ser eficaz, la conectividad debe hacer frente a las desigualdades históricas.[22] La deuda que persiste no se salda únicamente con infraestructura, es necesario que el gobierno mexicano amplíe su visión sobre las implicaciones y necesidades en materia de conectividad.[23] Las políticas y programas públicos en la materia deben contar con un enfoque multidimensional que considere, entre otros factores, el idioma, la accesibilidad de personas con discapacidad, las desigualdades estructurales por sexo, género, racialización, edad y condición socioeconómica, la asequibilidad, la funcionalidad y la calidad del servicio.[24]

17 Centro México Digital, *Índice de Desarrollo Digital Estatal 2023*, México, 2023, p. 34, https://centromexico.digital/wp-content/uploads/2023/10/IDDE2023_CMD_Reporte.pdf?vgo_ee=l4xVufeHpEFBfFAb1aDkRZ2yREkKxTOAoR6FqrbUrEtJDQVIaMiLXQ%3D%3D%3AWATFXTpaVnawvkjlchS4138ht%2B7DA5e0

18 Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Asequibilidad*, Ginebra, Suiza, noviembre de 2021, https://www.itu.int/es/mediacentre/backgrounders/Pages/affordability.aspx

19 "Sedena le entra al internet; construirá torres y antenas para garantizar la conectividad en el país", Animal Político, 28 de agosto de 2022, https://animalpolitico.com/2022/08/sedena-llevara-internet-a-mexico

20 Secretaría de la Defensa Nacional, *5.º Informe de Labores 2022–2023,* 1.º de septiembre de 2023, https://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Informe_de_Labores_2019–2024/50_Informe_de_Labores_2019–2024.pdf

21 ARTICLE 19 y Casa de la Mujer Ixim Antsetic, *Transparencia Proactiva,* Ciudad de México, ARTICLE 19, 2017, p. 11, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/07/TRANSPARENCIA-PROACTIVA.pdf

22 Ruiz, Priscilla y Vladimir Cortés, *Libertad de expresión y brecha digital de género en México,* Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, 2020, p. 4, https://www.palermo.edu/Archivos_content/2020/cele/octubre/libertad-expresion/Libertad-de-expresion-y-brecha-digital-de-genero-en-Mexico.pdf

23 *Idem.*

24 *Idem.*

Centro de mando de la policía cibernética.

Foto: DANIEL AUGUSTO/CUARTOSCURO

De hecho, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben promover el acceso, no sólo a infraestructura sino la tecnología indispensable (como dispositivos electrónicos) y eliminar barreras arbitrarias de acceso, adoptar medidas de diferenciación positiva, asegurar capacitación y educación digital y fomentar la creación y consolidación de espacios de centros de TIC comunitarios y otras opciones —seguras y pertinentes— de acceso público.[25] Lo anterior, tomando en cuenta que según las cifras más recientes de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogar.es (ENDUTIH), para 2023 únicamente 81.2 % de la población mayor a seis años era usuaria de internet[26] asimismo, se muestra una falta de atención frente al acceso a dispositivos, dado que las cifras más recientes demuestran que solamente el 43.8 % de los hogares cuentan con computadoras, situación preocupante al compararlo con el 44.9 % reportado en 2015.[27]

Estas políticas deben ser intersectoriales, además de integrarse y formularse debidamente con la participación y perspectiva de las personas beneficiarias. Es necesario que la infraestructura desplegada sea de buena calidad y eficiente, y que las comunidades cuenten con los conocimientos y recursos suficientes para darle mantenimiento técnico y administrativo a fin de asegurar su sostenibilidad.

Si los gobiernos futuros no contemplan estos aspectos, se reproducirá la perspectiva sesgada y centralizada de la conectividad con la que hasta la fecha se han formulado planes y decisiones gubernamentales. Es inadmisible que estos errores prevalezcan en un nuevo gobierno, pues ello ocasionaría que el acceso y uso de las TIC siga siendo un privilegio para unos pocos y que continúe la indolencia hacia grupos y poblaciones históricamente marginados.

25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, 15 de marzo de 2017, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

26 INEGI Informa, Conferencia de Prensa, ENDUTIH 2023 (archivo de video), 13 de junio de 2024, https://www.youtube.com/watch?v=ZmvOufdb2wk

27 *Idem.*

Control estatal del espacio digital

En este apartado se analizan las prácticas estatales restrictivas que inhiben la libertad de expresión y acceso a la información en el espacio cívico, en un contexto donde las fronteras entre lo civil y lo militar, y lo digital y lo físico, se borran cada vez más. El repaso de los hechos permitirá vislumbrar un intento de control estatal del espacio digital marcado por la permisividad, justificación y protección de estrategias restrictivas y violatorias a los derechos humanos. Para ello se promueve la desinformación estatal, el mantenimiento de estructuras de poder y la impunidad en México.

El legado de la vigilancia

La historia de México ha estado marcada por fracasos en temas de seguridad pública y nacional, en especial por el retroceso y la falta de garantías y protección de los derechos humanos. Recientemente, las estrategias en este ámbito se han transformado en un "sistema de vigilancia estatal"[28] mediante la adopción de TIC con la finalidad de desplegar procesos de vigilancia y promover represalias en contra de personas disidentes o críticas al gobierno, principalmente a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.[29]

María Luisa Aguilar, defensora de derechos humanos del Centro de Derecho Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro PRODH), organización que fue víctima de intervención de comunicaciones privadas por medio del *malware* Pegasus en dos gobiernos distintos, mencionó a ARTICLE 19 que los procesos de vigilancia responden a una "concepción [de la sociedad civil y las personas periodistas] como de los setenta, de contrainsurgencia, de hablar de grupos de presión, de grupos desestabilizadores [...] en términos de falta de apertura a cualquier tipo de crítica y de construcción de lo que es cualquier sociedad democrática".[30]

El hecho se comprobó con la filtración de documentos de la Sedena a finales del 2022 por el colectivo *Guacamaya Leaks*. En éstos figuraban señalamientos a personas periodistas, activistas y defensoras de derechos humanos, así como organizaciones de la sociedad civil y colectivas como opositoras y posibles amenazas a la seguridad nacional. Adicionalmente, se hizo pública información sobre la contratación y puesta en funcionamiento de tecnología de vigilancia en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.[31]

28 "Vigilancia en México: ¿Estos son los resultados?", Derechos Digitales. Derechos Humanos y Tecnología en América Latina, 29 de noviembre de 2018, https://www.derechosdigitales.org/12641/vigilancia-en-mexico-resultados/

29 *Ejército espía: fuera de control,* Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), 2023, https://ejercitoespia.r3d.mx/

30 ARTICLE 19, entrevista con María Luisa Aguilar, Centro PRODH, Ciudad de México, 25 de marzo de 2024.

31 Véase, "Al Qaeda, CJNG y colectivos feministas entre los 'riesgos' que la Sedena encontró para el AIFA", *El Universal*, 6 de octubre de 2022, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/al-qaeda-cjng-y-colectivos-feministas-entre-los-riesgos-que-la-sedena-encontro-para-el-aifa/
Nájar, Alberto y María Ruiz, "Piden legislar para proteger de espionaje a periodistas y defensores de derechos humanos", *Pie de Página,* 4 de octubre de 2022, https://piedepagina.mx/piden-legislar-para-proteger-de-espionaje-a-periodistas-y-defensores-de-derechos-humanos/ Amnistía Intencional, "Américas: seguimiento por militares a organizaciones de la sociedad civil demuestra el deterioro del respeto a los derechos humanos", 7 de octubre de 2022, https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/10/americas-military-monitoring-human-rights/

En el informe *El Estado de la vigilancia: fuera de control*[32] de la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) se afirma que durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN) se ejecutaron medidas de vigilancia mediante la adquisición y el despliegue de tecnologías de *malware* dirigidas a la vigilancia selectiva —entre las cuales destacan las ofrecidas por *Hacking Team, NSO Group y FinFisher*—. En diciembre de 2018, AMLO prometió no repetirlas al declarar que "Acerca del espionaje, ya no hay. Ya pueden ustedes hablar tranquilamente por teléfono. Ya no hay golondrinas en el alambre".[33]

Sin embargo, desde entonces, el presidente no ha cumplido sus promesas y, paulatinamente, ha caído en contradicciones. Primero, en cuanto a vigilancia masiva, pues la organización PODER demostró que en 2019 se habían celebrado tres contratos entre la principal fabricante de "IMSI catchers",[34] L3Harris Technologies, Inc., la Sedena y la Secretaría de Marina (Semar) por un valor de 23,094,970 pesos mexicanos. Al cuestionársele sobre este asunto, la Sedena se ha negado a responder o difundir información.[35] El 30 de mayo de 2020 la organización South Lighthouse confirmó el hecho en el proyecto *Fake Antenna Detection Project*, en el que reveló la detección de por lo menos 21 antenas falsas, "IMSI catchers", en la Ciudad de México,[36] "ubicadas en zonas geográficas donde comúnmente hay oficinas de gobierno, cuarteles militares, ocurren manifestaciones o hay grupos grandes de periodistas y defensores de derechos humanos".[37]

Según Ricardo Balderas, del Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), la falta de una legislación que garantice la transparencia en torno al despliegue y funcionamiento de antenas de telecomunicaciones limita la posibilidad de conocer qué instituciones operan dichas antenas y qué tipo de datos recolectan. Asimismo, la "seguridad nacional" se ha convertido en la justificación predilecta para obstaculizar el acceso a información sobre este caso y para que el gobierno actual no rinda cuentas en la materia, por tratarse de una "infraestructura de telecomunicaciones" de las fuerzas armadas al mando del presidente;[38] además de que no se observa la ley cuando existen fines supuestamente legítimos, como el combate al crimen organizado.[39]

Sin embargo, la *Declaración Conjunta sobre Programas de Vigilancia y su Impacto en la Libertad de Expresión* de la ONU y la OEA señala que, aun habiendo fines legítimos para el despliegue de medios de vigilancia para evitar su uso arbitrario o abusivo y proteger los derechos a la privacidad y libre circu-

32 *El Estado de la vigilancia: fuera de control,* México, Red en Defensa de los Derechos Digitales, noviembre de 2016, https://r3d.mx/wp-content/uploads/R3D-edovigilancia2016.pdf

33 "AMLO asegura que ya no existe espionaje; 'no hay golondrinas en el alambre', dice", *Sin Embargo*, 19 de diciembre de 2018, https://www.sinembargo.mx/19-12-2018/3512793

34 Estas tecnologías, conocidas como "IMSI catchers", son dispositivos que simulan ser antenas celulares, pero su finalidad es interceptar comunicaciones, recolectar información y rastrear dispositivos móviles sin consentimiento de las personas.

35 *Ibid.*

36 South Lighthouse, Fake Antenna Detection Project (FADE), CDMX, Mexico, https://fadeproject.org/?project=mexico-df-es&lang=es

37 Balderas, Ricardo, "Fake Antenna, el espionaje a celulares que pasó de EPN a AMLO", *PODER*, Ciudad de México, 30 de mayo de 2020, https://poderlatam.org/2020/05/fake-antenna-el-espionaje-a-celulares-que-paso-de-epn-a-amlo/

38 "Antenas falsas espían celulares... ¿lo sabe AMLO?", Rompeviento TV, 4 de junio de 2020, https://www.rompeviento.tv/antenas-falsas-espian-celulares-lo-sabe-amlo/

39 Carrillo, Emmanuel, "'Ejército hace inteligencia': AMLO justifica espionaje a activista y periodistas", *Forbes,* 10 de marzo de 2023, https://www.forbes.com.mx/ejercito-hace-inteligencia-amlo-justifica-espionaje-a-activista-y-periodistas/

lación del pensamiento, dichos usos, así como sus limitaciones deben estar claramente estipuladas en la ley.[40]

La Declaración Conjunta también señala que toda ley en la materia tiene que ser muy clara en torno a la duración, motivos y alcances de la vigilancia, el marco jurídico que la avala, las instituciones que pueden ejecutarla y las encargadas de supervisarla, así como los mecanismos de impugnación.[41]

Ello dista mucho de la realidad en México, donde no hay una ley que ampare o justifique el despliegue de las tecnologías antes mencionadas, y donde tampoco hay transparencia sobre quiénes, por qué y cómo operan las tecnologías de vigilancia en manos de las entidades de seguridad ciudadana como la Guardia Nacional, las fuerzas armadas y otras instancias vinculadas al tema de seguridad.

Como bien lo señala María Luisa, en el caso de México, la falta o reserva de información y de rendición de cuentas imposibilita conocer el alcance y las repercusiones de las estrategias y el despliegue de tecnologías de vigilancia.[42] Por ello, el uso y adopción abusiva de estas tecnologías vulneran intrínsecamente los derechos humanos y representan un obstáculo para el desarrollo de los sistemas democráticos.

Más recientemente, en los estados, y siguiendo la pauta de vigilancia masiva instalada por el presidente de México, el 3 de octubre de 2023, la Electronic Frontier Foundation (EFF) informó sobre el inicio de la construcción de la Torre Centinela en Ciudad Juárez. La torre será un edificio de 20 pisos que fungirá como nodo central para el despliegue de un sistema de vigilancia mejorada por inteligencia artificial, que cubrirá 13 ciudades fronterizas de México e intercambiará información con el gobierno de Texas.[43]

La Torre Centinela es parte de la Plataforma Centinela, que responde a una estrategia de seguridad fronteriza desplegada por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua (SSPC). La gobernadora Campos señaló que la Plataforma constará de por lo menos 10,000 cámaras, 2000 equipos de reconocimiento de matrículas por video analítico y 11 filtros de reconocimiento biométrico y facial, destinados a fortalecer medidas de seguridad fronteriza y reducir el paso de personas migrantes a territorio estadounidense.[44]

40 Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, *Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión,* comunicado conjunto, 21 de junio de 2013, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=927

41 *Idem.*

42 ARTICLE 19, entrevista con María Luisa Aguilar, *op. cit.*

43 Maass, Dave y Veridiana Alimonti, "The State of Chihuahua Is Building a 20-Story Tower in Ciudad Juarez to Surveil 13 Cities–and Texas Will Also Be Watching", Electronic Frontier Foundation, 3 de octubre de 2013, https://www.eff.org/deeplinks/2023/09/state-chihuahua-building-20-story-tower-ciudad-juarez-surveil-13-cities-and-state

44 "TX Gov. Greg Abbott reaches agreement with Mexican state of Chihuahua to decrease border inspections", KGNS News, 14 de abril de 2022, https://www.kgns.tv/2022/04/15/tx-gov-greg-abbott-reaches-agreement-with-mexican-state-chihuahua-decrease-border-inspections/

Santiago Nieto, el entonces titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, explica en la "mañanera" del 21 de julio de 2021 la situación del *software* Pegasus.

Foto: **DANIEL AUGUSTO/CUARTOSCURO**

Asimismo, la SSPC ha señalado que estas tecnologías estarán destinadas a la detección de actos o posibles actos delictivos y la apertura de carpetas de investigación.[45] No obstante, este discurso sobre *"soluciones técnicas"* dista mucho de resolver el problema de seguridad, dado que las tecnologías biométricas carecen de precisión, en especial porque incorporan sesgos raciales, que suponen una desventaja importante para grupos subrepresentados o históricamente vulnerados.[46]

La Relatoría Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha señalado que si bien las tecnologías biométricas se han adoptado ampliamente en contextos fronterizos, e incluso son avaladas por instrumentos internacionales, su puesta en funcionamiento contra personas en alguna situación particular de vulnerabilidad (por ejemplo, de movilidad) no sólo es desproporcionada y discriminatoria, sino que se ha vinculado ampliamente con graves violaciones a derechos humanos, crímenes atroces y regímenes opresivos y autoritarios.[47]

De acuerdo con las normas y principios internacionales en derechos humanos, la vigilancia debe ser la excepción, no la regla.[48] No obstante, la inclinación por adoptar este tipo de instrumentos, acompañada de su abuso, forman parte de la cotidianidad en México. Como se verá a continuación, la vigilancia no sólo generalizada, sino también selectiva contra la población, en especial personas defensoras de derechos humanos y periodistas, se ha afianzado peligrosamente.

45 Gobierno de Chihuahua, Torre Centinela, YouTube (archivo de video), 21 de abril de 2022, https://www.youtube.com/watch?v=NKPuur6s4qg

46 ARTICLE 19, When bodies become data: Biometric technologies and freedom of expression, Londres, ARTICLE 19, 2021, https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/05/Biometric-Report-P3-min.pdf

47 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, *Repercusiones en los derechos humanos del desarrollo, el uso y la transferencia de nuevas tecnologías en el contexto de la lucha contra el terrorismo y la prevención y represión del extremismo violento,* A/HRC/52/39, 1.º de marzo de 2023, https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/52/39&Lang=S

48 Center for International Media Assistance, *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina,* Washington DC, agosto de 2017, p. 26, https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf

El caso Pegasus

Los casos de vigilancia estatal selectiva, ilegal y abusiva, con tecnologías emergentes no son nuevos en México. Desde 2011 se tiene registro de que el gobierno dispone de este tipo de tecnologías, particularmente el *malware* Pegasus,[49] ya que investigaciones periodísticas descubrieron que Sedena adquirió primero esa tecnología por contrato con la empresa Security Tracking Devices S.A. de C.V.[50]

Respecto a las primeras víctimas identificadas, en febrero de 2017, The Citizen Lab y *The New York Times* informaron que, en 2016, Alejandro Calvillo, director de *El Poder del Consumidor,* el Dr. Simón Barquera, investigador del Instituto Nacional de Salud Pública, y Luis Encarnación, director de la coalición ContraPESO recibieron mensajes que hicieron las veces de vectores de infección del *malware* Pegasus para vulnerar sus dispositivos electrónicos. Los tres hombres tenían algo en común: en 2014 propusieron la aplicación de un impuesto a las bebidas azucaradas y, el 29 de junio de 2016 —una semana antes de recibir los mensajes vectores—, dieron una conferencia de prensa en la que expresaron la necesidad de incrementar dichos impuestos y de exigir transparencia sobre el uso de los fondos recaudados mediante el gravamen.[51]

También en 2017, en una investigación de ARTICLE 19, SocialTic, R3D y The Citizen Lab, se dio a conocer que entre 2015 y 2016 se detectaron 70 mensajes vectores vinculados con la infraestructura de Pegasus dirigidos hacia 12 periodistas y personas defensoras de derechos humanos en México, entre ellos el equipo de Aristegui Noticias y tres integrantes del Centro PRODH.[52] Para marzo de 2019, The Citizen Lab había determinado que el número de casos de espionaje durante el sexenio de Enrique Peña Nieto había sumado 25 víctimas, entre ellas, más periodistas y personas defensoras de derechos humanos, servidoras públicas, opositoras al gobierno y representantes de organismos internacionales de derechos humanos.[53]

49 Tecnología de vigilancia comercializada por la empresa NSO Group Technologies a clientes gubernamentales, destinada a infectar dispositivos móviles para obtener control absoluto del dispositivo y su contenido.

50 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., Red en Defensa de los Derechos Digitales, SocialTIC y ARTICLE 19, *Ejército espía. Centro PRODH nuevamente atacado con Pegasus: cómo la impunidad y la militarización propiciaron la repetición del espionaje,* Ciudad de México, ARTICLE 19, abril de 2023, pp. 7–8.

51 Perlroth, Nicole, "Spyware's Odd Targets: Backers of Mexico's Soda Tax", *The New York Times,* https://www.nytimes.com/2017/02/11/technology/hack-mexico-soda-tax-advocates.html
Scott-Railton; John; Marczak, Bill; Guarnieri, Claudio; Crete-Nishihata, Masashi, "Bitter Sweet: Supporters of Mexico's Soda Tax Targeted With NSO Exploit Links", The Citizen Lab, 11 de febrero de 2017, https://citizenlab.org/2017/02/bittersweet-nso-mexico-spyware/
"Destapa la vigilancia: promotores del impuesto al refresco, espiados con malware gubernamental", Red en Defensa de los Derechos Digitales, R3D, 11 de febrero de 2017, https://r3d.mx/2017/02/11/destapa-la-vigilancia-promotores-del-impuesto-al-refresco-espiados-con-malware-gubernamental/

52 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., Red en Defensa de los Derechos Digitales, SocialTIC, ARTICLE 19, *op. cit.*

53 Scott-Railton, John, Bill Marczak; Siena Anstis; Bahr Abdul Razzak; Masashi Crete-Nishihata, y Deibert, Ron, "Reckless VII: Wife of Journalist Slain in Cartel-Linked Killing Targeted with NSO Group's Spyware", The Citizen Lab, 20 de marzo de 2019, https://citizenlab.ca/2019/03/nso-spyware-slain-journalists-wife/

PERSONAS INFECTADAS CON PEGASUS, CONFIRMADAS POR CITIZEN LAB
(DESDE 2017 HASTA MARZO DE 2019)

MEDIOS

Aristegui Noticias
- Carmen Aristegui – Periodista
- Emilio Aristegui – Hijo de Carmen
- Rafael Cabrera - Periodista
- Sebastián Barragán – Periodista

Televisa
- Carlos Loret de Mola – Periodista

Río Doce
- Andrés Villareal – Periodista, Director de Información
- Ismael Bojórquez – Periodista, Director
- Griselda Triana - Periodista

DERECHO

Representantes de familiares de víctimas del caso Narvarte
- Karla Micheel Salas – Abogada
- David Peña – Abogado

Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"
- Mario Patrón – Director
- Stephanie Brewer – Staff
- Santiago Aguirre – Staff

SALUD PÚBLICA

Poder del consumidor
- Alejandro Calvillo – Director

Coalición ContraPESO
- Luis Encarnación – Coordinador

Instituto Nacional de Salud Pública
- Simón Barquera - Científico

GOBIERNO

Senado de la República
- Roberto Gil Zuarth – Presidente del Senado

Partido Acción Nacional (PAN)
- Ricardo Anaya – Presidente del partido
- Fernando Rodríguez Doval – Secretario de Comunicaciones

ANTICORRUPCIÓN

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCo)
- Juan Pardinas – Director
- Alexandra Zapata – Staff

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)
- Claudio X. González – Director
- Daniel Lizárraga – Periodista
- Salvador Camarena – Periodista

INVESTIGACIÓN INTERNACIONAL

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)

Fuente: Scott-Railton, John *et al.,* "Reckless VII: Wife of Journalist Slain in Cartel-Linked Killing Targeted with NSO Group's Spyware".

Las víctimas percibieron el cambio de sexenio como una oportunidad de recibir justicia y la garantía de que no se repetiría el espionaje. En respuesta a sus exigencias, en noviembre de 2019[54] y agosto de 2021,[55] AMLO aseguró que ya no existían contratos ni relación alguna con Pegasus y prometió que la Sedena y la Semar entregarían toda la información respecto a la adquisición y el despliegue del *malware* de vigilancia selectiva. Es más, con las revelaciones de *Pegasus Project* en 2021,[56] se hizo público que el círculo cercano del propio presidente había sido espiado durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, con lo cual se presumió una cierta intencionalidad de resolver el problema.

Sin embargo, las promesas del presidente fueron vanas: en octubre de 2022, la investigación *Ejército espía: fuera de control* detectó la continuidad en el despliegue de Pegasus contra distintas personas defensoras de derechos humanos y periodistas durante el sexenio actual. Entre las víctimas de la nueva ola de espionaje están la persona defensora Raymundo Ramos, vigilado entre agosto y septiembre de 2020; el periodista Ricardo Raphael, espiado entre octubre y noviembre de 2019 y en diciembre de 2020; un periodista del medio Animal Político durante 2021, y dos integrantes del Centro PRODH, de julio a septiembre de 2022.[57]

Al ser interpelado sobre los nuevos casos de vigilancia, el 4 de octubre de 2022, el presidente López Obrador se defendió con el argumento de que "no es cierto que se espíe a periodistas o a opositores", sino que las instancias de vigilancia correspondían a "labores de inteligencia, no de espionaje" para, en sus propias palabras "enfrentar a los delincuentes".[58] Es decir: confirmó que Pegasus seguía operando, pero desconoció u ocultó que las fuerzas armadas estaban utilizando el *malware* para espiar selectivamente a personas inocentes.

La investigación *Ejército espía: fuera de control* también reveló que la Sedena negó la existencia de la información y, posteriormente, la ocultó al explicar que iba a ser resguardada por razones de "seguridad nacional". Lo anterior, a pesar de que se acreditó públicamente la contratación de Comercializadora Antsua, empresa encargada de representar a NSO Group ante la Sedena, por una filtración de documentos de la Sedena, efectuada por el Colectivo Guacamaya, además de la entrega de información sobre los contratos y montos de adquisición a la Auditoría Superior de la Federación.[59]

54 AMLO, "Conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", versión estenográfica, 6 de noviembre de 2019, https://lopezobrador.org.mx/2019/11/06/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-191/

55 Presidencia de la República, "Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 3 de agosto de 2021", versión estenográfica, 3 de agosto de 2021, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-3-de-agosto-de-2021?idiom=es

56 ARTICLE 19, "Nuevas revelaciones sobre el uso de Pegasus en México refrendan la necesidad de garantizar verdad, justicia y no repetición en el caso Gobierno Espía", Ciudad de México, ARTICLE 19, 18 de julio de 2021, https://articulo19.org/nuevas-revelaciones-sobre-el-uso-de-pegasus-en-mexico-refrendan-la-necesidad-de-garantizar-verdad-justicia-y-no-repeticion-en-el-caso-gobierno-espia/

57 "Destapa la vigilancia:...", *op. cit.*

58 Presidencia de la República, "Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 4 de octubre de 2022", versión estenográfica, 4 de octubre de 2022, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-4-de-octubre-de-2022

59 "Destapa la vigilancia:...", *op. cit.*

Así, las promesas de no repetición por parte del presidente López Obrador se transformaron en impunidad, permisibilidad y negación, que a través de procesos de ocultamiento de información dejan un saldo pendiente de verdad, memoria y justicia para las víctimas y para la sociedad. A continuación se ofrece un recorrido detallado de los casos de vigilancia ocurridos durante los sexenios de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, así como la continua lucha de las víctimas por acceder a la justicia y los incontables esfuerzos de la administración actual por obstaculizarla.

Gobierno Espía: un caso sin concluir

Los primeros casos de abuso de Pegasus en contra de personas periodistas y defensoras de derechos humanos en el mundo ocurrieron en México.[60] Como ya se describió, estuvieron dirigidos en contra de integrantes de *El Poder del Consumidor,* el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., Aristegui Noticias, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Carlos Loret de Mola entre 2015 y 2016, además de los casos de un científico y dos activistas que impulsaron el impuesto a las bebidas azucaradas en México.[61]

Los intentos de infección ocurrieron en coyunturas fundamentales para la democracia mexicana, como el escándalo de la Casa Blanca,[62] el empuje del impuesto a los refrescos,[63] la construcción de la "Ley 3 de 3",[64] la creación del Sistema Anticorrupción[65] y la presentación del último informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes sobre el caso Ayotzinapa.[66], [67]

Por medio de filtraciones de correos electrónicos de la empresa Hacking Team, comerciante de tecnología de vigilancia, en 2015 por WikiLeaks[68] y de distintas investigaciones periodísticas,[69] se dio a

60 Rueckert, Phineas, "Pegasus: The new global weapon for silencing journalists", *Forbidden Stories*, 18 de julio de 2021, https://forbiddenstories.org/pegasus-the-new-global-weapon-for-silencing-journalists/

61 ARTICLE 19, Red en Defensa de los Derechos Digitales, SocialTIC, *Gobierno espía. vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México,* Ciudad de México, ARTICLE 19, junio de 2017, p. 5, https://r3d.mx/wp-content/uploads/GOBIERNO-ESPIA-2017.pdf

62 Cabrera, R.; D. Lizárraga; I. Huerta y S. Barragán, "La casa blanca de Enrique Peña Nieto", Aristegui Noticias,9 de noviembre de 2014, http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/

63 Alianza por la Salud Alimentaria, "Impuestos a los refrescos", http://alianzasalud.org.mx/impuestos-a-los-refrescos/

64 González, Lilia, "Proponen hacer ley la presentación de tres declaraciones", *El Economista*, 3 de febrero de 2016, http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/02/02/proponen-hacer-ley-presentacion-tres-declaraciones

65 "Discusión del Sistema Nacional Anticorrupción en el Senado de la República", Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 11 de abril de 2016, http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-en-el-senado-de-la-republica/

66 Sánchez, G, "Último informe del GIEI sobre Ayotzinapa (Documento)", Aristegui Noticias. 24 de abril de 2016, http://aristeguinoticias.com/2404/mexico/ultimo-informe-del-giei-sobre-ayotzinapa-documento/

67 ARTICLE 19, Gobierno espía. Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México, *op. cit.,* pp. 55–63

68 Rodríguez Solís y Sergio Guerrero, "To sum up what we were doing in México this week", Wikileaks (mensaje de correo electrónico), 19 de enero de 2014, https://wikileaks.org/hackingteam/emails/emailid/5275

69 "Adquiere la PGR equipo para espiar", *El Diario de Juárez*, 12 de septiembre de 2016, http://diario.mx/Nacional/2016–09–12_b804f7cf/adquiere-la-pgr-equipo-para-espiar/ "Los 5 contratos de Sedena para espiar celulares y comunicación por internet", *Aristegui Noticias,* 16 de julio de 2012, http://aristeguinoticias.com/1607/mexico/a-detalle-los-5-contratos-de-sedena-para-espionaje-de-celulares-y-radios/

conocer que el *software* Pegasus había sido comprado por instancias gubernamentales como la entonces Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Sedena.[70]

En respuesta a lo anterior, el Centro PRODH y Aristegui Noticias presentaron denuncias penales ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la entonces PGR, por los delitos de intervención de comunicaciones privadas, acceso ilícito a sistemas y equipos de informática y los que resultaren.[71]

El cambio de gobierno y la transición de la PGR a Fiscalía General de la República (FGR), lejos de alinearse con las expectativas de justicia, significó una aproximación deficiente al caso tanto en sus dimensiones técnicas como en sus alcances jurídicos, además de que hubo acciones de obstrucción y fragmentación de la indagatoria.[72] No fue hasta años más tarde, en 2021, cuando la FEADLE judicializó la investigación por la denuncia de Carmen Aristegui, y detuvo a Juan Carlos "G", trabajador en la empresa KBH, vinculada con la venta de Pegasus durante el gobierno de Peña Nieto.[73]

Dos años después, el 4 de diciembre de 2023, comenzó el primer juicio oral por el delito de intervención de comunicaciones privadas por medio del *malware* Pegasus —durante el gobierno de Enrique Peña Nieto— en contra de la periodista Carmen Aristegui. A pesar de que el 12 de enero de 2024 el juez dictó una sentencia absolutoria dejando en libertad al presunto responsable, acreditó que el teléfono de la periodista fue intervenido con Pegasus entre 2015 y 2016, como lo demostraron los expertos de The Citizen Lab en las comparecencias. El propio juez señaló que la vigilancia ocurrió por la labor periodística de Carmen Aristegui en las investigaciones por casos de corrupción y otros durante el gobierno de Peña Nieto.[74]

Al acreditar el uso del *malware* contra de Carmen Aristegui, el juez reconoció que la intervención de comunicaciones privadas sin mandato judicial representa un agravio a la periodista, utilizado como vehículo de censura para inhibir su labor y poner en riesgo su integridad, la de sus allegadas y sus fuentes. Los agravios representan violaciones a los derechos humanos y, además, dado el papel fundamental que desempeñan las personas periodistas para el desarrollo de la democracia, afectan a la sociedad en general. Por la gravedad de este asunto, el propio juez exhortó a la FGR a continuar con las investigaciones.[75]

Hoy en día, el espionaje ilegal perpetrado por instituciones gubernamentales continúa en total impunidad y las víctimas no han recibido reconocimiento ni acceso a la justicia. No se materializó la

70 ARTICLE 19, Red en Defensa de los Derechos Digitales y SocialTIC, *op. cit.,* pp. 63–66

71 *Ibid.*, p. 10.

72 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *op. cit.,* p.11.

73 ARTICLE 19, "Avance del caso Pegasus en México debe ser un punto de no retorno que ayude a esclarecer un crimen de talla mundial", , Ciudad de México, ARTICLE 19, 8 de noviembre de 2021, https://articulo19.org/avance-del-caso-pegasus-en-mexico-debe-ser-un-punto-de-no-retorno-que-ayude-a-esclarecer-un-crimen-de-talla-mundial/

74 ARTICLE 19, "Juicio confirma espionaje con Pegasus contra Carmen Aristegui por labor periodística; FGR debe continuar con las investigaciones", Ciudad de México, ARTICLE 19, 12 de enero de 2024, https://articulo19.org/juicio-confirma-espionaje-con-pegasus-contra-carmen-aristegui-por-labor-periodistica-fgr-debe-continuar-con-las-investigaciones/

75 *Idem.*

promesa de cambio en materia de justicia de este gobierno y continuó la vigilancia y la total negación de los hechos.

En la búsqueda de justicia, María Luisa, integrante del Centro PRODH cuenta que, hasta la fecha, la única información que tienen sobre el despliegue de Pegasus ha sido la brindada por organizaciones de la sociedad civil, porque las autoridades responsables se han negado a colaborar con las investigaciones. En sus propias palabras: "Una vez más tenemos a la FGR, siendo condescendiente con las peticiones de las víctimas de pedir que hagan más esfuerzos para que estas instituciones den información, [repitiendo], como en otras investigaciones, la negación de brindar información para la propia investigación, obstáculos, etcétera".[76]

La impunidad y la opacidad que han prevalecido en los casos de espionaje ponen en riesgo a las víctimas, representan un agravio directo a su labor y promueven la continuidad de hechos similares. En un país donde, de 2018 a la fecha se asesinó a 46 periodistas por el ejercicio de su labor, la falta de acceso a la justicia y de garantías para la no repetición, mecanismos característicos de regímenes autoritarios, son una afrenta directa a la libertad de expresión y el desarrollo democrático.

Ejército espía

A pesar de las promesas del presidente López Obrador de extinguir el espionaje ilegal y de no celebrar contratos para la compra y despliegue de Pegasus, las organizaciones Red en Defensa de los Derechos Digitales, SocialTIC y ARTICLE 19, junto con Animal Político, Aristegui Noticias y Proceso, y el apoyo técnico de The Citizen Lab, evidenciaron el uso del *malware* contra dos periodistas (Ricardo Raphael y un integrante de Animal Político), además de tres personas defensoras de derechos humanos (Raymundo Ramos y dos integrantes del Centro PRODH), durante 2019, 2020 y 2021.[77]

La investigación *Ejército espía. Centro PRODH nuevamente atacado con Pegasus: cómo la impunidad y la militarización propiciaron la repetición del espionaje* también ofreció pruebas de que la Sedena celebró un contrato en 2019 para la compra de un "Sistema de Monitoreo Remoto de Información" a la Comercializadora Antsua, empresa designada por NSO Group para representarla.[78] Asimismo, hizo una actualización importante en el método de infección de Pegasus conocido como "zero-click exploits", que significó que ya no era necesario un mensaje vector para afianzar una infección, sino que podía instalarse en los dispositivos electrónicos aprovechando vulnerabilidades en sus sistemas operativos, lo cual dificultaría aún más su detección.[79]

76 ARTICLE 19, entrevista con María Luisa Aguilar, *op. cit.*

77 Scott-Railton, John; Bill Marczak; Bahr Abdul Razzak; Siena Anstis; Paolo Nigro Herrero, y Ron Deibert "New Pegasus Spyware Abuses Identified in Mexico", The Citizen Lab, 2 de octubre de 2022, https://citizenlab.ca/2022/10/new-pegasus-spyware-abuses-identified-in-mexico/

78 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., Red en Defensa de los Derechos Digitales, SocialTIC y ARTICLE 19, *op.cit.*

79 Marczak, Bill; John Scott-Railton; Bahr Abdul Razzak, y Ron Deibert, "Triple Threat: NSO Group's Pegasus Spyware Returns in 2022 with a Trio of iOS 15 and iOS 16 Zero-Click Exploit Chains", The Citizen Lab, 18 de abril de 2023, https://citizenlab.ca/2023/04/nso-groups-pegasus-spyware-returns-in-2022/

La capacidad de expresión y movilización en internet representa un peligro para los regímenes autoritarios, que buscan controlar el discurso y distorsionar la percepción pública.

Foto: **CUARTOSCURO**.

En esas circunstancias, durante el sexenio 2018–2024 se mantuvieron dinámicas de ocultamiento de información, obstaculización de la justicia y negación de los hechos relacionados con la compra y el uso de tecnología de vigilancia. Lo anterior se profundizó por la falta de controles democráticos sobre las fuerzas armadas, lo que dio pie a que continuara el abuso de esas prácticas sin supervisión civil, sin contrapesos ni consecuencias.

En los recursos de revisión RRA 20263/22 y RRA 11561/23, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha resuelto que Sedena incumplió las leyes sobre transparencia y acceso a la información pública, por negarse a entregar información sobre los contratos con Comercializadora Antsua. En respuesta a solicitudes de acceso a la información, Sedena ha insistido en ocultar la información en diversos procesos. Por un lado, ha negado la existencia de la información. Por el otro, ha reconocido haber "encontrado" los documentos, que posteriormente reservó por motivos de seguridad nacional, argumento respaldado por el presidente,[80] quien declaró en conferencia de prensa: "Tenemos ya que cuidar también nuestra información por seguridad nacional, ya tomé esa decisión".[81]

Por otro lado, la propia Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ocultado información sobre su posesión de Pegasus. Pese a que el INAI ordenó a la UIF la entrega de la versión pública de la información solicitada (RRA 9556/2021 y 10001/2021), la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal promovió dos recursos de revisión en materia de seguridad nacional (26/2021 y 27/2021) ante el máximo tribunal. El 6 de febrero de 2024, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no se acreditaba la reserva de información por motivos de seguridad nacional, ordenando a la UIF a entregar la información correspondiente a la contratación de las comercializadoras de Pegasus entre 2012 y 2018.[82] No obstante, hasta la fecha, ha habido un desacato de la UIF y la información ha permanecido bajo reserva.[83]

Además de obstaculizarse el derecho de acceso a la información, se niega la existencia del Centro Militar de Inteligencia, una dependencia militar destinada a labores de inteligencia en secrecía y al margen de la ley. Gracias a la información obtenida por el grupo de "hacktivistas" autodenominado Guacamaya, sabemos que dicha estructura espió al defensor de derechos humanos, Raymundo Ramos, para acceder e interferir las pesquisas sobre ejecuciones extrajudiciales cometidas por el ejército en Nuevo Laredo el 3 de julio de 2020.[84]

Según María Luisa, la continuidad en estas prácticas se debe en gran medida a la potencialización y protección de las fuerzas armadas por el actual titular del Ejecutivo, dado que lejos de establecer con-

80 *Ejército espía: fuera de control*, *op. cit.*

81 Presidencia de la República, "Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 18 de abril de 2023", versión estenográfica, 18 de abril de 2023, https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-18-de-abril-de-2023?idiom=es

82 Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Confirma la Corte resolución del INAI que ordena la entrega en versión pública de información relativa al Caso 'Pegasus'", Comunicado de prensa núm. 036/2024, Ciudad de México, 6 de febrero de 2024, https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7708

83 Wachauf, Daniela, "UIF desacata a la Corte y no abre datos de Pegasus", *El Universal*, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/desoye-uif-a-corte-reserva-contratos-de-pegasus/

84 *Ejército Espía*, *op. cit.*

troles que limitaran su actuación y el abuso de tecnologías de vigilancia, amplió sus facultades más allá del ámbito de la seguridad nacional.[85]

Los casos de vigilancia selectiva a personas defensoras de derechos humanos y periodistas durante el actual sexenio demostraron la total falta de veracidad en las declaraciones y promesas presidenciales, a la par de la aquiescencia al espionaje por la vía de la justificación, negación y protección del Ejecutivo Federal de las prácticas ilegales y abusivas de las Fuerzas Armadas.

Para las víctimas de la vigilancia, la falta de diligencia en las investigaciones y el ocultamiento de información ha representado la ausencia de reconocimiento y justicia y el refuerzo de prácticas autoritarias de vigilancia. Al no garantizarse la verdad, la memoria, la justicia y las medidas de no repetición, se labró el camino para que estas violaciones continúen funcionando en total impunidad y que los casos de vigilancia continúen acumulándose en un sistema de justicia fallido y militarizado.

Iniciativas legislativas que inhiben la libertad de expresión en línea

Es bien sabido que en México ha habido represión social con violencia —justificada por la "seguridad nacional"—, militarización de labores civiles y una constante estigmatización de voces críticas. Estas estrategias se convierten en un salvoconducto para el control estatal y terminan por reducir los espacios físicos de participación ciudadana. Cada vez en mayor medida, estas dinámicas animan a las personas para aprovechar las posibilidades de las TIC —en especial internet— para expresarse, movilizarse y participar en los asuntos públicos que les interesan.

La capacidad transformadora que ha tenido internet para la democracia se debe en gran medida a "la arquitectura de la red y los principios que la rigen, entre ellos el principio de apertura, descentralización y neutralidad",[86] además de la pluralidad y diversidad que la caracterizan. Sin embargo, en México, esas posibilidades han sido rechazadas por las personas legisladoras, quienes formulan iniciativas de ley sin apego a los derechos humanos, que amenazan con destruir y desalentar el espacio cívico digital.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de este tipo de legislaciones nocivas para la democracia ha sido el de las reformas a la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) aprobadas en 2020, encaminadas a ajustar la ley mexicana a las disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Con estas reformas se avalaron procesos abiertamente violatorios de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte. Sobresale entre éstos la aprobación de un mecanismo de censura privada llamado "notificación y retirada".[87]

85 ARTICLE 19, entrevista con María Luisa Aguilar, *op.cit.*

86 Organización de Estados Americanos (OEA), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente,* OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, p. 15, https://oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

87 ARTICLE 19, "Condenamos la aprobación de reformas que establecen mecanismos de censura en internet y criminalizan la elusión de candados digitales", Ciudad de México, ARTICLE 19, 1.º de julio de 2020", https://articulo19.org/condenamos-la-aprobacion-de-reformas-que-establecen-mecanismos-de-censura-en-internet-y-criminalizan-la-elusion-de-candados-digitales/

Desde 2018 se han presentado diversas propuestas legislativas que buscan regular el uso de internet y el espacio digital.

Foto: GRACIELA LÓPEZ/CUARTOSCURO

Los primeros efectos del mecanismo "notificación y retirada" en México datan de mucho antes de la entrada en vigor de las reformas a la LFD. De hecho, se advirtieron tras la aparición de normas extranjeras en materia de derechos de autor que afectaron directamente la libertad de expresión en nuestro país. En realidad, este proceso comenzó a afectarnos desde la aprobación en Estados Unidos de la Sección 512 de la Ley de Derechos de Autor para el Milenio Digital, mejor conocida como DMCA (por sus siglas en inglés), en la cual se estableció el mecanismo "*notice and takedown*". Este mecanismo obligaba a las plataformas digitales basadas en Estados Unidos a eliminar publicaciones en línea cuando recibieran aviso de una supuesta violación de derechos de autor. Si bien este mecanismo no debía ser aplicable a México, desde entonces actores mexicanos comenzaron a abusar de éste fuera de la jurisdicción estadounidense, para dar de baja contenidos —sobre todo periodísticos— relevantes y de interés público en nuestro país.[88] No obstante, con la aprobación de las reformas en México, este proceso terminó por instalarse jurídicamente como un mecanismo de censura que puede utilizar cualquier persona que busque silenciar la labor periodística por medios indirectos. Basta sólo con alegar que cierta publicación viola derechos de autor para que las plataformas se movilicen para eliminar contenidos de internet, dejando efectivamente en la indefensión a las víctimas de dicha censura.

Por la relevancia de este tema para los derechos humanos, después la aprobación de las reformas a la LFDA, ARTICLE 19 promovió una demanda de amparo indirecto,[89] que está en espera de ser revisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la demanda se argumenta que dichas reformas, y en particular, la adición del mecanismo "notificación y retirada",[90] implica la legalización de meca-

88 ARTICLE 19 y Clínica de Ciberderecho de la Facultad de Derecho de Harvard, *Acceso Denegado: ¿Cómo pueden responder los y las periodistas y la sociedad civil a las notificaciones de eliminación de contenidos?,* Ciudad de México, ARTICLE 19, 2020, https://seguridadintegral.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/11/DMCA-esp-digital.pdf

89 ARTICLE 19, "Amparo contra reformas inconstitucionales a la Ley Federal del Derecho de Autor será discutido en la Primera Sala de la SCJN", Ciudad de México, ARTICLE 19, 8 de enero de 2024, https://articulo19.org/amparo-contra-reformas-inconstitucionales-a-la-ley-federal-del-derecho-de-autor-sera-discutido-en-la-primera-sala-de-la-scjn/#:~:text=Tras%20la%20aprobaci%C3%B3n%20de%20las,de%20Justicia%20de%20la%20Naci%C3%B3n

90 El mecanismo "notificación y retirada" faculta y obliga a las plataformas digitales a eliminar contenidos de manera discrecional cuando se les notifique de alguna violación a derechos de autor. El retiro de contenidos con este mecanismo debe ser expedito y sin necesidad de acreditar la titularidad de los derechos, privilegiando así los intereses comerciales y políticos sobre la libertad de expresión y el acceso a la información.
Vázquez, Juan, "Notificación y retirada: un mecanismo de censura en Internet", Ciudad de México, ARTICLE 19, 25 de

nismos extrajudiciales de censura en internet y la instalación de un sistema de incentivos para que las plataformas digitales vigilen y quiten contenidos que realmente son completamente legítimos y lícitos. Es decir, que "estas iniciativas legales configuran soluciones que son ilegítimas o desproporcionadas, asignando responsabilidades y obligaciones que convierten a las plataformas en jueces o policías privados sobre los contenidos de terceros que pueden circular en internet".[91]

También se esgrimen razones basadas en principios y normas sobre derechos humanos por las que los intermediarios de internet, es decir, las plataformas digitales, deben tener inmunidad —o no ser responsables ni ser sancionadas—por los contenidos publicados en sus espacios que hayan sido creados por terceras partes.[92] Esto responde a que las empresas no tienen conocimientos, atribuciones ni legitimidad para decidir qué es legal. Además, dado que al asignarles responsabilidades por contenidos publicados por terceros se establece un sistema de incentivos para la censura, donde eliminar contenidos hace las veces de medida protección frente a posibles sanciones.

Con esto en mente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), promovió en agosto de 2020 la *Acción de Inconstitucionalidad 217/2020*[93] por las reformas a la LFDA. Al redactar el presente informe, la acción está en turno para ser analizada por el máximo tribunal constitucional mexicano.

Como lo señaló Alejandro Páez, director general de SinEmbargo y conductor de "Los Periodistas" en SinEmbargo Al Aire:[94]

> *Cuando tú te enfrentas a una [censura] por derechos de autor, das por descontado que no se va a tomar en cuenta el derecho que tienes [como periodista] de informar y te dan un trato como si estuvieras haciendo deliberadamente un mal uso de los derechos de autor para difamarlo, para doblegarlo, para afectarle en sus intereses, cuando lo que estás haciendo en realidad es ejercer tu derecho a la libertad de expresión.*[95]

Las reformas sobre derechos de autor de 2020 han tenido los efectos previstos[96] y ya han generado innumerables daños. Entre los ejemplos más recientes se encuentra el narrado por Alejandro, en el que se abusa de este mecanismo para dar de baja de internet videos publicados por un aspirante

octubre de 2018, https://articulo19.org/notificacion-y-retirada-un-mecanismo-de-censura-en-internet/

91 Desarrollo Digital, Intervozes, Instituto de Defesa de Consumidores (Idec), Observatorio Latinoamericano de Medios de Convergencia (OBSERVACOM), "Aportes para una regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la libertad de expresión en Internet: una perspectiva latinoamericana para lograr procesos de moderación de contenidos compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos", 2019, p. 5, https://comunidades.cepal.org/elac/sites/elac/files/2019-09/Libertad%20de%20Expresi%C3%B3n%20y%20Grandes%20Plataformas%20de%20Internet%20-%20Aportes%20para%20una%20regulaci%C3%B3n%20democr%C3%A1tica_6.pdf

92 Electronic Frontier Foundation, Asociación por los Derechos Civiles, ARTICLE 19, *et al., Manila Principles on Intermediary liability,* Manila Principles, [s/l], [s/f], https://manilaprinciples.org/index.html#:~:text=An%20intermediary%20should%20not%20disclose,order%20by%20a%20judicial%20authority.

93 Comisión Nacional de Derechos Humano, Acción de Inconstitucionalidad 217/2020, México, 3 de agosto de 2020, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-08/Acc_Inc_2020_217.pdf

94 SinEmbargo Al Aire es el canal de YouTube del medio digital SinEmbargo: https://www.youtube.com/channel/UCt7k7y_xTkkc1Jeh7cdAjDQ

95 ARTICLE 19, entrevista con Alejandro Páez, 19 de marzo de 2024.

96 ARTICLE 19 y Clínica de Ciberderecho de la Facultad de Derecho de Harvard, *op. cit.*

presidencial, mismos que fueron descargados y posteriormente difundidos por distintos medios de comunicación y plataformas digitales.

En febrero de 2024, varios medios de comunicación y periodistas, entre ellos Sin Embargo al Aire, Adriana Buentello y Julio Astillero, recibieron notificaciones de las plataformas de redes sociales (principalmente de Instagram, X y YouTube) donde les informaba sobre la eliminación de publicaciones de sus cuentas. Se les dio aviso sobre la baja de un video que mostraba al candidato a la presidencia por Movimiento Ciudadano, Jorge Álvarez Máynez, en compañía del gobernador de Nuevo León, Samuel García Sepúlveda, ambos en estado de ebriedad, en el que hacía comentarios sobre el Instituto Nacional Electoral y figuras públicas.[97] Es decir, se censuró —transversalmente en sus cuentas— un video en el que un candidato —alcoholizado y en compañía de colegas políticos— expresa una postura sobre temas públicos que son de interés para la ciudadanía en el contexto electoral de 2024.

Se logró la eliminación del video de distintas plataformas digitales tras una gestión de la crisis para salvaguardar la imagen tanto de Álvarez Máynez como de García Sepúlveda. La táctica para dar de baja el video fue que la agencia Badabun —proveedora de servicios de promoción y propaganda en redes sociales para el gobierno de Nuevo León— lo registrara con protección de derechos de autor, para después exigir a las plataformas digitales la eliminación inmediata del video. Es decir, el retiro del contenido[98] se dio por el mecanismo "notificación y retirada".[99] Es necesario señalar que esta estrategia ha sido presuntamente utilizada por la empresa dueña de Badabun, Creación y Difusión de Contenidos Web S.A. de C.V., para la eliminación de otro tipo de contenidos de interés público así como el manejo de crisis mediáticas.[100]

Toda limitación o restricción a la libertad de expresión tiene que estipularse en una orden judicial, debe respetar el debido proceso y cumplir con los tres principios de proporcionalidad, necesidad y legalidad. De no ser así, como ocurre en este ejemplo, se incurre en censura privada.

Para evitar mayores problemas con las plataformas digitales, "lo que hicimos fue quitar esa parte, censurarnos, autocensurarnos",[101] mencionó Alejandro Páez, al relatar este caso de eliminación de contenido, uno entre muchos que ha experimentado durante su carrera periodística.

97 "Las trampas de Álvarez Máynez y Samuel para censurar sus videos en el estadio", *SinEmbargo Al Aire*, 8 de febrero de 2024, https://www.youtube.com/watch?v=y6Af102aMnk

98 El retiro de contenidos consiste en "la eliminación o restricción de información en cualquier plataforma digital valiéndose de marcos jurídicos o mecanismos privados que limitan su acceso de manera arbitraria o desproporcionada". ARTICLE 19, *Guía para periodistas y personas defensoras de derechos humanos sobre remoción de contenidos en contextos electorales*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 19 de noviembre de 2023, https://seguridadintegral.articulo19.org/wp-content/uploads/2024/02/Gui%cc%81a-de-remocio%cc%81n-de-contenidos-en-contexto-electoral.pdf

99 El mecanismo "notificación y retirada" faculta y obliga a las plataformas digitales a eliminar contenidos de manera discrecional cuando se les notifique alguna violación de derechos de autor. El retiro de contenidos, con este mecanismo, tiene que ser expedito y sin necesidad de acreditar la titularidad de los derechos, privilegiando los intereses comerciales y políticos por sobre la libertad de expresión y el acceso a la información.
ARTICLE 19, Notificación y retirada: un mecanismo de censura en Internet, Ciudad de México, ARTICLE 19, 25 de octubre de 2018, https://articulo19.org/notificacion-y-retirada-un-mecanismo-de-censura-en-internet/

100 "Censuran desfiguros de MC: videos de Álvarez Máynez y Samuel bebiendo fueron registrados: obligan a bajarlos", *SinEmbargo*, 6 de febrero de 2024, https://www.sinembargo.mx/08-02-2024/4464324

101 ARTICLE 19, entrevista con Alejandro Páez, *op. cit.*

Para Alejandro, las motivaciones detrás de éstas y otras estrategias de retiro de contenido son muy claras: mecanismos como "notificación y retirada" permiten que personas públicas que son denunciadas públicamente o juzgadas —por actos de corrupción o colusión con el crimen organizado— puedan exigir la eliminación de dichos contenidos y por ende, permanecer impunes y seguir operando con opacidad.

Desafortunadamente, las iniciativas de ley restrictivas para los derechos humanos no se limitan únicamente a casos sobre supuestas violaciones a los derechos de autor. Desde 2018 ha surgido una ola de propuestas normativas destinadas a intervenir internet o el espacio cívico digital, que implican no solamente censura, sino que en muchas ocasiones buscan criminalizar el uso de las tecnologías o facultan a las autoridades a ejercer una vigilancia en línea.

Estas propuestas legislativas abarcaron muchos temas. Una propuesta del senador Ricardo Monreal se proponía atribuir a las plataformas digitales y medios de comunicación la responsabilidad por el contenido generado por terceros, para reconocer el mal llamado "derecho al olvido", en un intento por aplicar e interpretar erróneamente la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares para eliminar información que resultara inconveniente o incómoda para cualquier persona, aunque fuera de interés público.[102] Otra iniciativa, presentada por la senadora Olga Sánchez, buscó la criminalización del uso de las TIC, proponiendo reformar el Código Penal Federal para establecer penas de cárcel para quien utilice filtros o edite fotografías, produzca *memes* que alteren la apariencia de las caras, o modifique digitalmente rostros de terceros, o incluso el propio.[103]

También se presentaron iniciativas que buscaron facultar a instituciones gubernamentales para recolectar de forma masiva datos biométricos de las personas y utilizarlos.[104] El peligro que entrañaban estas propuestas eran las restricciones arbitrarias y abusivas al ejercicio de los derechos humanos, en particular del derecho a la privacidad y protección de datos personales.

Más aún, durante estos últimos seis años el Congreso de la Unión se decantó por un tema en especial: la ciberseguridad, concepto que, si bien es ampliamente utilizado en el derecho internacional y los Estados, es poco claro.[105] Incluso, se confunde constantemente con otros asuntos que necesitarían el desarrollo de políticas públicas diferenciadas, como la gestión de delitos informáticos o del cibercrimen. Esta distinción es crucial para poder legislar.

102 ARTICLE 19, "Iniciativa para reconocer el 'derecho al olvido' abre puerta a la censura y es contraria a los derechos humanos", Ciudad de México, ARTICLE 19, 14 de enero de 2020, https://articulo19.org/iniciativa-para-reconocer-el-derecho-al-olvido-abre-puerta-a-la-censura-y-es-contraria-los-derechos-humanos/

103 ARTICLE 19, "Iniciativa presentada por la Sen. Olga Sánchez Cordero a favor de los derechos de las infancias esconde limitación ilegítima a la libertad de expresión", Ciudad de México, ARTICLE 19, 21 de septiembre de 2023, https://articulo19.org/iniciativa-presentada-por-la-sen-olga-sanchez-cordero-a-favor-de-los-derechos-de-las-infancias-esconde-limitacion-ilegitima-a-la-libertad-de-expresion/

104 ARTICLE 19, "Nuevamente una iniciativa legislativa busca recopilar datos biométricos de la población sin considerar los derechos de las personas en México", Ciudad de México, ARTICLE 19, 3 de octubre de 2023, https://articulo19.org/nuevamente-una-iniciativa-legislativa-busca-recopilar-datos-biometricos-de-la-poblacion-sin-considerar-los-derechos-de-las-personas-en-mexico/

105 Flores Callejas, Jorge Aicha y Nicolay Lozinskiy, La ciberseguridad en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/2021/3, p.7, https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_rep_2021_3_spanish.pdf

> *La ciberseguridad tiene una aproximación técnica en la preservación de la seguridad de sistemas computacionales, mientras que el cibercrimen se concentra solamente en el castigo de delitos informáticos [que para cometerse dependen necesariamente de sistemas computarizados].*[106]

Para 2022 se había presentado ya un total de 14 iniciativas en materia de ciberseguridad,[107] a las cuales se sumó la del diputado del PVEM, Javier López Casarín, en 2023. Entre las iniciativas también destacan las de la senadora Jesús Lucía Trasviña Waldenrat (Morena), el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD) y el senador Gustavo Madero Muñoz (PAN).

Las distintas iniciativas sobre ciberseguridad tienen un elemento en común: todas tratan realmente de cibercrimen y, por lo tanto, exhiben una visión punitiva. Desafortunadamente, las personas congresistas manifiestan su desconocimiento en la materia al duplicar delitos, al considerar que estarían tipificando delitos novedosos únicamente por añadirles el prefijo "cíber". Esta situación se agrava al definirlos de forma vaga y sumamente amplia. De haberse aprobado cualquiera de estas iniciativas, la arbitrariedad y discrecionalidad con la que se hubiera aplicado la ley habría criminalizado el uso legítimo de las TIC de una manera indiscriminada y desproporcionada, dañando gravemente el ejercicio de derechos digitales.[108]

A su vez, diversas iniciativas se han alineado con las estrategias de militarización que priorizan un entendimiento amplio de "seguridad nacional" por sobre los derechos humanos de la población. Muchas de ellas buscaron otorgar facultades a las fuerzas armadas para operar en el ciberespacio a través del despliegue de operativos militares y de estrategias de vigilancia, así como de la intervención de comunicaciones y el acceso a datos reservados. Por si fuera poco, las iniciativas en cuestión estuvieron ampliamente dirigidas al control militar de narrativas, otorgando a las fuerzas armadas el rol de guardianes de la información por medio de facultades de moderación de contenidos y, por ende, dándoles el poder de eliminar publicaciones en internet.[109]

En especial, la iniciativa de López Casarín en materia de ciberseguridad, presentada en 2023, manifiesta todos los elementos preocupantes que son indicativos de la aspiración autoritaria de controlar internet. A la par de integrar elementos de militarización del ciberespacio, invasiones a la privacidad y la contemplación de tipos penales amplios, vagos, redundantes y autoritarios, buscó establecer diversas dinámicas correspondientes a la censura en el espacio digital con la creación de la "Agencia Nacional de Ciberseguridad" que, junto con la Guardia Nacional y la Fiscalía General de la República, permitiría dar de baja direcciones IP, dominios y sitios web de manera discrecional y sin ningún tipo de salvaguarda.[110]

106 Jiménez Urzua, Leslie, Macías Llanas, Grecia y Pietrasanta Baldazo, Francia, *Legislar y castigar: el punitivismo penal en nombre de la ciberseguridad,* Red en Defensa de los Derechos Digitales, R3D, 2023, p. 8, https://r3d.mx/wp-content/uploads/Informe-Ciberseguridad-digital.pdf

107 Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Legislatura LXV Legislatura, *La ciberseguridad: Un estudio comparado*, Ciudad de México, agosto de 2022, p. 8, https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2023/06/cibersegu.pdf

108 ARTICLE 19, "Iniciativa de Ley de Ciberseguridad amenaza los derechos humanos y promueve la militarización", Ciudad de México, ARTICLE 19, 27 de abril de 2023, https://articulo19.org/iniciativa-de-ley-de-ciberseguridad-amenaza-los-derechos-humanos-y-promueve-la-militarizacion/

109 Jiménez Urzua, *op. cit.*

110 ARTICLE 19, "Iniciativa de Ley de Ciberseguridad amenaza los derechos humanos y promueve la militarización", Ciudad de México, ARTICLE 19, 27 de abril de 2023, https://articulo19.org/iniciativa-de-ley-de-ciberseguridad-amenaza-los-derechos-humanos-y-promueve-la-militarizacion/

Sin lugar a dudas, promover la vigilancia y la censura por las Fuerzas Armadas, sin establecer limitaciones claras, obligaciones de transparencia y mecanismos para su monitoreo, puede derivar en abusos que supongan la limitación de discursos especialmente protegidos por el derecho a libertad de expresión, así como vulneraciones al derecho a la privacidad de personas usuarias de internet.[111] Al mismo tiempo, suponen un riesgo para la arquitectura de internet, al poner en entredicho elementos fundamentales para internet libre, abierto y plural.

Afortunadamente, estas iniciativas no han sido aprobadas. Sin embargo, la gran cantidad de propuestas presentadas, así como la similitud entre éstas (a pesar de provenir de diversos partidos), demuestra la clara intención de las y los legisladores mexicanos de adoptar una perspectiva censora, punitiva y militarista de ciberseguridad. Además, no se han hecho ejercicios de parlamento abierto en la formulación de estas propuestas, lo cual, "desequilibra el debate y lo ubica en un tema enfocado en los sistemas o vagos conceptos de seguridad nacional, en lugar de las personas".[112]

Las normas internacionales en materia de derechos humanos[113] exigen que, desde el comienzo, las políticas de ciberseguridad y los procesos de toma de decisiones estén diseñados para salvaguardar los derechos humanos, considerando las amenazas desproporcionadas que afrontan ciertos individuos y grupos en riesgo. Además, se subraya la importancia de evitar que se utilicen como pretexto para violar derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación, reunión y privacidad. Incluso organizaciones de la sociedad civil a escala mundial han puesto el foco en la tendencia internacional a valerse de legislaciones de cibercrimen para perseguir de manera ilegal y arbitraria a personas defensoras de derechos humanos y manifestantes, criminalizar el uso de tecnologías y la difusión de discursos protegidos, además de desplegar mecanismos y métodos cada vez más invasores para acceder a datos personales en el ciberespacio.[114]

Para no incurrir en errores conceptuales y violaciones a derechos humanos es fundamental que cualquier iniciativa en materia de ciberseguridad se elabore en diálogos multisectoriales, que garanticen la representación efectiva de organizaciones de la sociedad civil, personas expertas y otras voces que informen adecuadamente sobre los riesgos y oportunidades de este tipo de normas.

111 *Idem.*

112 Saquera, Maricarmen; Amalia Toledo, y Leandro Ucciferri *Derechos humanos y seguridad digital: una pareja perfecta. Aportes de la sociedad civil hacia políticas nacionales de seguridad digital que respeten y protejan los derechos humanos,* enero de 2018, p. 4, https://privacyinternational.org/sites/default/files/2018-06/La-pareja-perfecta-DDHH-y-Seguridad-Digital.pdf

113 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión,* Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 30 de diciembre de 2009, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf
Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), Opinión Consultiva, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el gobierno de Costa Rica, 13 de noviembre de 1985, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm

114 ARTICLE 19, "UN: Include human rights safeguards in proposed UN Cybersecurity Treaty", Londres, ARTICLE 19, Reino Unido, 13 de enero de 2022, https://www.article19.org/resources/un-include-human-rights-safeguards-in-proposed-un-cybersecurity-treaty/

La libertad de expresión puede estar en riesgo en la red debido a mecanismos que pueden abonar a la censura.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA.**

Por intentonas legislativas como éstas, internet, tal como lo conocemos, está en riesgo, y también los derechos humanos en la esfera digital. Las consecuencias que estas lógicas tienen para el desarrollo democrático del país se intensifican cada vez que se elimina de contenido, y cuando se vigila, amedrenta y silencia una voz crítica. Como lo afirmó Alejandro, "los que pierden son las audiencias",[115] es decir, la sociedad.

Queda pendiente conocer la postura que tomará la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante las múltiples vulneraciones a la libertad de expresión y al ejercicio de derechos humanos en la esfera digital que aprobó el Congreso de la Unión. Lamentablemente, es evidente que la sobrerregulación de las plataformas digitales o del entorno digital es una tendencia creciente en México que ha demostrado un objetivo claro: silenciar y limitar el acceso a información de interés público atendiendo a intereses económicos y políticos.

115 ARTICLE 19, entrevista con Alejandro Páez, *op. cit.*

Recomendaciones

Conectividad y brecha digital

Al Poder Ejecutivo Federal y organismos autónomos

- Atender la brecha digital desde un enfoque de conectividad significativo y multidimensional, que integre elementos económicos, políticos y socioculturales acordes a los contextos, y que promueva la apropiación y autonomía digital y asegure la neutralidad de la red.
- Crear una Política Nacional de Inclusión Digital que permita la eficaz articulación entre programas, cuente con indicadores verificables de las repercusiones públicas. Que los programas se formulen junto con la sociedad civil y personas expertas, y que estén basados en derechos humanos.
- Integrar una perspectiva sociocultural, comunitaria e indígena en cualquier política o programa —o evaluación de las repercusiones— en materia de derecho de acceso a internet en México.
- Diseñar estrategias de conectividad con enfoque de género que eviten el recrudecimiento de la brecha digital entre las mujeres generada por los estereotipos históricos, en especial, de aquellas que viven en zonas rurales e indígenas.
- Diseñar de manera coordinada programas de fortalecimiento de capacidades digitales, dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad histórica, a fin de reconocer el derecho de acceso a internet como un derecho instrumental que facilita el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión e información, la participación pública, la autodeterminación y los derechos económicos, sociales y culturales.
- Proveer de recursos y capacidades técnicas y administrativas a las comunidades que sean parte de los programas de conectividad, para que puedan, gracias a la autonomía tecnológica, dar mantenimiento y asegurar la sostenibilidad de la infraestructura de conectividad.
- Diseñar políticas integrales que respondan eficazmente a la violencia diferenciada que experimentan las mujeres y personas de la diversidad de género cuando ejercen su libertad de expresión.

Vigilancia

A la Fiscalía General de la República

- Asegurar una investigación judicial exhaustiva e imparcial sobre la intervención ilegal de comunicaciones privadas contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, misma que garantice el acceso a la justicia de las víctimas de espionaje, el esclarecimiento de los hechos, la identificación de todos los autores materiales e intelectuales en los gobiernos anteriores y en el actual, y las sanciones a las personas responsables.

Al Congreso de la Unión

- Establecer un mecanismo independiente e internacional de investigación sobre espionaje ilegal en México cometido en gobiernos anteriores y en el actual, de manera que se garantice a las víctimas y a la sociedad el derecho a la verdad que se esconde en los archivos de inteligencia militar y civil del país.

- Garantizar la no repetición del espionaje ilegal con un programa de reforma legal e institucional que impida de manera verificable el abuso de los sistemas de inteligencia del país. El Congreso debe encabezar este proceso con la participación de la sociedad civil, para asegurar el apego a las normas más elevadas con respecto a los derechos humanos.

- Llamar a comparecer a la Sedena para que brinde información sobre el Centro Militar de Inteligencia.

- Promover una legislación que garantice la transparencia en torno al despliegue y funcionamiento de antenas de telecomunicaciones.

- Establecer una moratoria sobre el desarrollo y despliegue de todas las tecnologías biométricas hasta que se establezcan salvaguardas de derechos humanos, protegiendo así los datos personales y el espacio cívico.

A la Secretaría de la Defensa Nacional

- Cese inmediato del espionaje militar ilegal del Centro Militar de Inteligencia.

- Transparentar de manera exhaustiva los procesos de contratación relacionados con la compra de *software* de vigilancia y cualquier otro instrumento tecnológico de inteligencia, como el programa Pegasus, con capacidad de invadir la privacidad de las personas.

- Dar acceso a toda la información de recursos, personal e instalaciones relacionada con el espionaje ilegal del Centro Militar de Inteligencia.

- Dar a conocer toda la información respecto al despliegue y funcionamiento de las antenas de telecomunicaciones, así como los datos que recolectan.

Al Poder Ejecutivo Federal

- Establecer mecanismos eficaces de control, transparencia y rendición de cuentas en las fuerzas armadas, evitando otorgar atribuciones y justificar acciones bajo el lema de “seguridad nacional” que puedan derivar en el ejercicio abusivo, arbitrario e ilegal y violaciones a derechos humanos por la Sedena, la Semar y la Guardia Nacional.

- Garantizar la seguridad e integridad personal de las víctimas de espionaje con Pegasus, y de sus familias, así como de las personas que hayan participado en la investigación de estos hechos, y de las organizaciones y medios que investigan la vigilancia ilegal en México.

Legislaciones restrictivas

Al Congreso de la Unión y los congresos estatales

- Asegurar que toda legislación sobre espacio digital se base en normas y principios internacionales de derechos humanos, incluso la perspectiva sistémica digital y la neutralidad en la red.
- Respetar la norma de restricciones permisibles al derecho a la libertad de expresión en cualquier trabajo legislativo en la materia, evitando limitaciones desproporcionadas.
- Eliminar el término "derecho al olvido" en iniciativas que busquen criminalizar la difusión no consentida de imágenes íntimas.
- Evitar imponer responsabilidades ulteriores a plataformas digitales que puedan conducir a la censura previa.
- Asegurar la transparencia algorítmica de tecnologías utilizadas por entidades gubernamentales y proveedores de servicios de internet.
- Garantizar la protección de la expresión política y otros temas de interés público, especialmente en contextos electorales.
- Respetar la libre elección de las personas usuarias de las TIC respecto a los contenidos y servicios que consumen, y promover la gobernanza multisectorial de internet.
- Respetar el debido proceso en las solicitudes de supresión, eliminación, restricción o desindexación de contenidos, sujetándolas a previa autorización judicial que justifique la necesidad, proporcionalidad y legitimidad de la medida.
- Promover el uso del cifrado y la incorporación de análisis de privacidad por diseño y de las repercusiones en los derechos humanos en la formulación de estrategias de seguridad digital.
- Para una solución integral a los problemas de ciberseguridad es necesario establecer estructuras de respuesta a ataques que sean independientes de las fuerzas del orden público y promover sistemas informáticos más seguros y actualizados, con auditorías públicas y acceso al código fuente, garantizando la transparencia y rendición de cuentas en la formulación y el desarrollo de las estrategias.
- Abstenerse de adoptar enfoques restrictivos o punitivos, justificados por conceptos amplios y ambiguos, como "abuso" o "acoso" en línea, o con calificativos como "hostiles", "de contenido alar-

mante" o "desinformación", entre otros. Los términos y conceptos definidos de manera imprecisa se prestan fácilmente al abuso y pueden utilizarse en contra de discursos legítimos y del interés de la ciudadanía.

- Evitar la duplicación de tipos penales que con el prefijo "cíber" criminalizan el uso de tecnologías emergentes y promueven la vigilancia ilegal del espacio digital.

- Abstenerse aprobar cualquier iniciativa de Ley de Ciberseguridad que otorgue facultades de vigilancia y operación en el ciberespacio a las fuerzas armadas, y que pueda derivar en el abuso y arbitrariedad en la moderación de contenidos, uso de datos personales y vigilancia ilegal.

Al Poder Judicial de la Federación

- Resolver las cuestiones pertinentes a las responsabilidades ulteriores de las plataformas digitales debido a contenidos creados por terceros, con base en las normas internacionales sobre libertad de expresión e internet ratificadas por México, tomando en consideración los efectos de éstas en la libertad de expresión y acceso a la información en la esfera digital.

La parálisis que vivió el INAI debido a la falta de designaciones por parte del Senado ha sido un ejemplo de la erosión institucional en México.

Foto: **PROMETEO LUCERO/ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

LA EROSIÓN INSTITUCIONAL

ARTICLE 19

Esta imagen representa un día triste. El gremio se manifestó tras el asesinato de dos colegas en Tijuana, primero Margarito Martínez y después Lourdes Maldonado. Fue impactante por las formas en que ambos fueron asesinados.

Una vez más, vimos cómo el gobierno no le dio importancia a estos asesinatos, las investigaciones fueron pobres y sin solución de justicia para sus familias.

Foto: **GINNETTE RIQUELME**

Isabella
ERO Martínez
ría Elizabeth
cías CASTRO
Edgar Daniel
Esqueda Castro
Fotoperiodista asesinado
el 6 de octubre de 2017
en San Luis Potosí
NO SE MATA LA VERDAD
MATANDO PERIODISTAS
NO DISPARES...
LA VERDAD NO
SE MATA

LA EROSIÓN INSTITUCIONAL

E

El esquema institucional del Estado mexicano, encargado de la atención a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, ha sido mermado de distintas maneras a lo largo de este sexenio. Contrario a un discurso transformador prometido a comienzos de este periodo, que buscaría cambiar el *statu quo*, continúan viejas prácticas y prevalece la falta de justicia para las víctimas, cuya realidad es similar a la padecida durante gobiernos anteriores.

La impunidad se mantiene en niveles elevados. En este sexenio, los principales procesos que se identifican son el debilitamiento, la cooptación y erosión de las instituciones. Por un lado, dada la restricción de las designaciones de altas responsabilidades públicas, se observa una limitación a las instancias y organismos autónomos. Por otro lado, aunque se presume de un aumento en los fondos, éste palidece en materia de presupuesto ante la prioridad del sexenio: el crecimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la militarización como medida para combatir la crisis de violencia del país, que se ha arrastrado de sexenios anteriores.

El nombramiento de personas que no desempeñan una función independiente del Ejecutivo Federal, como las supuestamente autónomas Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Fiscalía General de la República (FGR), marca la misma estrategia de "cuotas y cuates" de anteriores gobiernos. Los esfuerzos por erosionar y desaparecer al Instituto Nacional de Acceso a la Información, Transparencia y Datos Personales (INAI) para trasladar regresivamente el sistema de transparencia a las manos de las propias instancias de gobierno, suponen un retroceso aún mayor. Además, el gobierno de López Obrador tampoco ha mostrado interés ni voluntad de ser transparente. Aunque se ha generado un crecimiento de los recursos asignados al Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP), éste sigue siendo una instancia que se limita a reaccionar, con muchas fallas en la aplicación de sus medidas de protección.

Balance de las designaciones de altas responsabilidades públicas en el sexenio

Las designaciones de altas responsabilidades públicas son una vía para fortalecer las instituciones y la vida democrática del país, en la medida que los perfiles definidos cumplen con un conjunto de requisitos de idoneidad y los procesos mediante los cuales se eligen garantizan normas de transparencia, participación ciudadana efectiva y rendición de cuentas. En sentido contrario, las designaciones son también una vía para captarlas y alejarlas del cumplimiento de su mandato.

El Observatorio de Designaciones Públicas (ODP) delimitó un universo de acción de alrededor de 19 instituciones públicas federales clave para ejercer controles y contrapesos, así como garantizar los derechos humanos de todas las personas, que en conjunto representan 125 procesos de designación.[1] De este universo, a lo largo del sexenio —hasta un corte a junio de 2024— se concretaron *75 designaciones* en *17* de las *19 instituciones,* de un total de 101 responsabilidades estipuladas por ley. Hay actualmente *26 designaciones rezagadas,* además de 12 responsabilidades que están por concluir en el transcurso del año. A esto se le suman 48 vacantes en tribunales electorales y 51 en tribunales administrativos estatales y salas regionales; es decir, *más de 100 designaciones pendientes.*[2]

En la gráfica *Designaciones anuales, de acuerdo con el universo priorizado,* se ilustra el número de designaciones concretadas por año. Se observa que durante la primera mitad del sexenio se hizo la mayor parte de las designaciones y en la segunda mitad se avanzó poco. Esta disminución se empata con la presentación de reformas constitucionales para modificar la integración de órganos autónomos y el discurso constante de ataque en contra de éstos. De *2018 a 2021 hubo 50 designaciones, mientras que de 2022 a 2024, sólo 25.*[3]

1 Este universo comprende: Banco de México (Banxico); Instituto Nacional Electoral (INE); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai); Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece); Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); Comisión Reguladora de Energía (CRE); Fiscalía General de la República (FGR); Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); Consejo de la Judicatura Federal (CJF); Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); Tribunal Superior Agrario (TSA); Auditoría Superior de la Federación (ASF); Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); Comité de Participación Ciudadana (CPC), y Comisión de Selección (CS) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

2 De acuerdo con el registro elaborado por el ODP, a partir de la revisión de las páginas de las instituciones del universo priorizado y de los órganos encargados de realizar las designaciones, así como de solicitudes de información. El último registro puede consultarse en: Designaciones @designaciones, "#DesignacionesPúblicas | La lista de designaciones pendientes sigue acumulando días de retraso, en un contexto donde parece que lo más sencillo es eliminar en lugar de fortalecer. No dejemos de insistir, la omisión no debe ser la norma: #DesignenYa #SinCuotasNiCuates", X (antes Twitter), https://x.com/designaciones/status/1802732485811585178

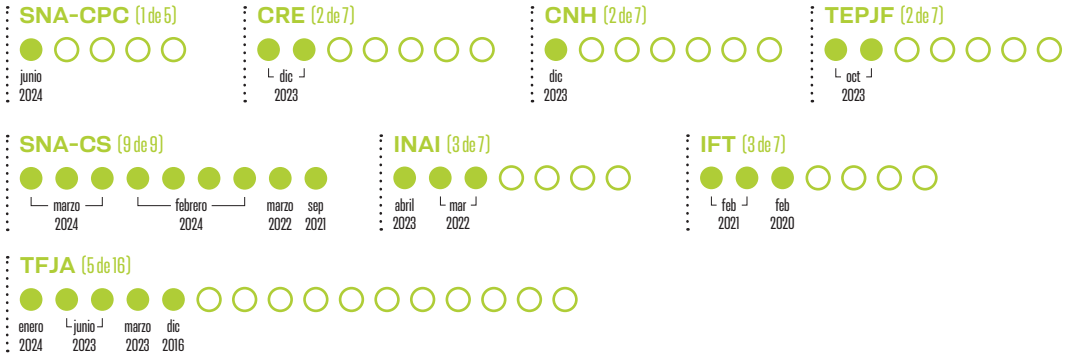
3 De acuerdo con el registro elaborado por el ODP, a partir de la revisión de las páginas de las instituciones del universo priorizado y de los órganos encargados de realizar las designaciones, así como de solicitudes de información.

DESIGNACIONES ANUALES, DE ACUERDO CON EL UNIVERSO PRIORIZADO

Fuente: elaboración propia con datos del ODP.

Las instituciones donde se concretaron distintas designaciones y el número de altas responsabilidades públicas correspondientes se desglosan a continuación: Banxico (4), INE (8), CNDH (1), INEGI (4), IFT (1), Coneval (3), Inai (3), Cofece (4), CRE (6), FGR (1), SCJN (5), CJF (6), TFJA (3), TSA (5), CEAV (1), Comisión de Selección del SNA (9),[4] CPC (6) y CNH (5). En tanto que las 26 designaciones que se encuentran rezagadas y a qué institución corresponden se ilustran en la imagen *Designaciones vacantes y los días de rezago, de acuerdo con el universo priorizado*.[5]

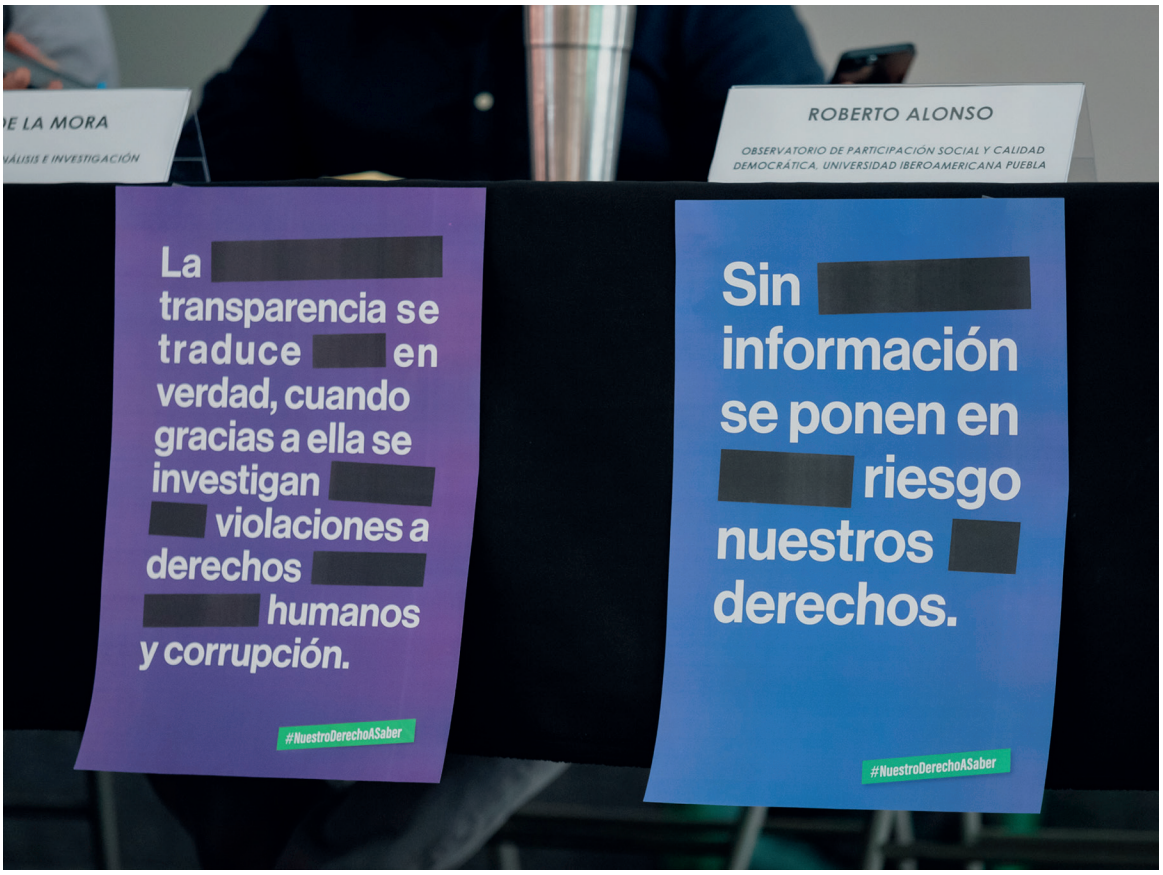
DESIGNACIONES VACANTES DE ACUERDO CON EL UNIVERSO PRIORIZADO



Del universo de 19 instituciones federales que monitorea el Observatorio de Designaciones Públicas, actualizado a julio de 2024. Están pendientes también procesos como las 48 vacantes en diversos tribunales electorales y 51 magistraturas administrativas de salas regionales y tribunales estatales, aproximadamente, que están sin resolución.

4 En 2021, se designó a las nueve personas integrantes de la Comisión de Selección del SNA, sin embargo, sus responsabilidades concluyeron en 2024, razón por la que se señalan estas nueve designaciones en la sumatoria de las concretadas y posteriormente en las rezagadas.

5 De acuerdo con el registro elaborado por el ODP, a partir de la revisión de las páginas de las instituciones del universo priorizado y de los órganos encargados de realizar las designaciones, así como de solicitudes de información.



Diversas organizaciones de la sociedad civil y colectivos han advertido a lo largo del sexenio sobre los peligros del debilitamiento institucional en México.
Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

Este universo de 26 designaciones rezagadas ha repercutido en las funciones de los diferentes órganos y representa un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales pero, sobre todo, violenta deliberadamente los derechos humanos de las personas.[6]

Lo anterior se enmarca en una estrategia de debilitamiento institucional y de los contrapesos democráticos, que se refuerza con un discurso de ataque del Ejecutivo Federal y de las y los senadores en contra de la relevancia de estos órganos. A esto se suman propuestas de reforma que plantean su desaparición o la modificación de la forma en la que se designan algunas altas responsabilidades públicas, como las presentadas el 5 de febrero pasado.[7]

De estas omisiones, la mayoría son del Senado de la República, que concentra 14 de estas vacantes, dos de ellas no se cubrieron a pesar de que la SCJN envió las propuestas para las magistraturas de la Sala Superior del TEPJF o las tres del Inai desde octubre del año pasado (de hecho, hay una sentencia del máximo tribunal del país que ordenó resolverlas a más tardar el 15 de diciembre de 2023). Otro conjunto de designaciones importante es competencia del titular del Ejecutivo Federal, quien no ha enviado las 11 propuestas pendientes al Senado de la República, aun cuando en el caso de las tres del IFT hay evaluaciones del Comité de Evaluación desde 2021.[8] El cuadro *Designaciones rezagadas y su estado, de acuerdo con el universo priorizado* enumera estas designaciones.

6 De acuerdo con el registro elaborado por el ODP, a partir de la revisión de las páginas de las instituciones del universo priorizado y de los órganos encargados de realizar las designaciones, así como de solicitudes de información.

7 Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXVII, número 6457, 5 de febrero de 2024, https://gaceta.diputados.gob.mx/

8 De acuerdo con el registro elaborado por el ODP, a partir de la revisión de las páginas de las instituciones del universo priorizado y de los órganos encargados de realizar las designaciones, así como de solicitudes de información.

DESIGNACIONES REZAGADAS Y SU ESTADO, DE ACUERDO CON EL UNIVERSO PRIORIZADO

CONCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN	NÚMERO DE VACANTES	ESTADO
16 de diciembre de 2016	TFJA	1	El Ejecutivo no ha enviado la propuesta.
29 de febrero de 2020	IFT	1	El Comité de Evaluación envió las evaluaciones al Ejecutivo, quien no ha mandado sus propuestas al Senado. Hay una controversia constitucional sin resolverse en la SCJN.
28 de febrero de 2021	IFT	2	El Comité de Evaluación envió las evaluaciones al Ejecutivo, quien no ha mandado sus propuestas al Senado. Hay una controversia constitucional sin resolverse en la SCJN.
18 de septiembre de 2021	CS del SNA	1	Hay un dictamen aprobado por la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado; la Junta de Coordinación Política lo congeló.
31 de marzo de 2022	INAI	2	Uno de los procesos está detenido por un amparo interpuesto después de la objeción del Ejecutivo Federal (marzo de 2023). El otro proceso quedó pausado, pues no las Comisiones Unidas no aprobaron el dictamen y terminó el periodo ordinario. Esto en el marco del proceso reiniciado en marzo de 2024.
15 de marzo de 2022	CS del SNA	1	El Senado no ha lanzado la convocatoria.
1 de abril de 2023	INAI	1	El otro proceso quedó pausado, pues las Comisiones Unidas no aprobaron el dictamen y terminó el periodo ordinario. Esto en el marco del proceso reiniciado en marzo de 2024.
15 de marzo de 2023	TFJA	1	El Ejecutivo no ha enviado la propuesta.
3 de junio de 2023	TFJA	3	El Ejecutivo no ha enviado la propuesta.
31 de octubre de 2023	TEPJF	2	La SCJN comunicó al Senado la lista con las personas elegibles. La Comisión de Justicia del Senado aprobó el dictamen después de las comparecencias; la Junta de Coordinación Política lo congeló.
31 de diciembre de 2023	CNH	1	El Ejecutivo no ha enviado la propuesta.
31 de diciembre de 2023	CRE	2	El Ejecutivo no ha enviado la propuesta.
13 de enero de 2024	TFJA	1	El Ejecutivo no ha enviado la propuesta.
16 de febrero de 2024	CS del SNA	4	El Senado no ha emitido la convocatoria.
17 de marzo de 2024	CS del SNA	1	El Senado no ha emitido la convocatoria.
24 de marzo de 2024	CS del SNA	2	El Senado no ha emitido la convocatoria.
7 de junio de 2024	CPC del SNA	1	Al 13 de mayo, el Senado no ha lanzado la convocatoria de la CS del SNA, instancia ciudadana encargada de designar a quienes integran el Comité de Participación Ciudadana. Es decir, sin la integración de la Comisión de Selección es imposible que se haga esta designación.

Fuente: elaboración propia con datos del ODP.

Casos atípicos

Durante este sexenio, hubo una serie de sucesos atípicos en las designaciones, además de malas prácticas —que también ocurrieron antes del sexenio—. Si bien estas designaciones están consideradas dentro del marco legal, no se habían hecho con anterioridad. Ello pone de manifiesto acciones deliberadas de los actores responsables para reforzar la estrategia de debilitamiento institucional puesta en práctica por el actual gobierno y la falta de diálogo entre los grupos políticos para construir consensos.

A. Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)

☞ La SCJN ordenó al Ejecutivo Federal designar a las personas para cubrir las vacantes en la Cofece.[9]

El 28 de noviembre de 2022, el Pleno de la SCJN resolvió la controversia constitucional 207/2021 interpuesta por la Comisión Federal de Competencia Económica, en la que determinó inconstitucional la omisión de las tres designaciones y ordenó al Ejecutivo Federal seleccionar a las personas aspirantes para ocupar las tres vacantes en la Cofece, con base en las mejores evaluaciones. Las responsabilidades permanecieron vacantes desde el 28 de febrero, 19 de abril y 19 de septiembre de 2021, respectivamente. El 13 de diciembre de 2022[10], después de que se recibiera la propuesta del Ejecutivo Federal, el Senado designó a una comisionada y los dos nombramientos restantes fueron ratificados el 2 de febrero de 2023.[11]

B. Instituto Nacional Electoral (INE)

☞ La designación de las personas consejeras se hizo por primera vez mediante insaculación.

El 3 de abril de 2023, cuatro personas consejeras electorales del INE concluyeron su responsabilidad, por ello, la Cámara de Diputados instaló el 16 de febrero del mismo año el Comité Técnico de Evaluación,[12] órgano encargado de la evaluación de las personas aspirantes y entregar los quintetos finales. Sin embargo, la Junta de Coordinación Política comunicó que no había podido llegar a consensos para presentar un acuerdo, lo cual ocasionó que las propuestas finales se hicieran por insaculación (tómbola), omitiendo su responsabilidad de deliberar para seleccionar los mejores perfiles.[13]

9 Suprema Corte de Justician de la Nacion (SCJN), Comunicados de prensa, núm. 433/2022, "Tribunal pleno determina que es inconstitucional la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado de la República los candidatos a comisionados de la Cofece que propone para ratificación", Ciudad de México, SCJF, 28 de noviembre de 2022, https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7157

10 Senado de la República, Gaceta del Senado, martes 13 de diciembre de 2022 / LXV/2PPO-75–3150/131540, Dictámenes a otación y discusión, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/131540

11 Senado de la República, Gaceta del Senado, miércoles 01 de febrero de 2023 / LXV/2SPO-78–3160/131862 y LXV/2SPO-78–3160/131863, Comisión Permanente, Dictámenes a discusión: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/131862 y https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/131863

12 Con una integración sumamente sesgada, favorable al gobierno en el poder y su partido.

13 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, DOF 04/04/23, ACUERDO de los órganos de gobierno relativo al procedimiento de insaculación para la elección de Consejeras y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que ejercerán el encargo del 4 de abril del 2023 al 3 de abril del 2032, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5684686&fecha=04/04/2023#gsc.tab=0

C. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)

- El Ejecutivo objetó —por primera vez— dos designaciones, tras estar vacantes los cargos durante un año.
- La falta de designaciones ocasionó que no pudieran resolverse más de 8000 recursos de revisión, por la falta de quórum del pleno.
- La SCJN ordenó al Senado la designación de las tres vacantes y éste no ha acatado la orden.

El 2 de marzo de 2022, se hizo la convocatoria[14] para designar a dos personas comisionadas del Inai. El proceso arrojó una lista de siete mujeres y seis hombres con los mejores puntajes, de acuerdo con un Comité de Evaluación (ciudadano). Sin embargo, una vez aprobado el dictamen,[15] el proceso fue congelado casi un año. El 1.º de marzo de 2023, el Senado aprobó dos propuestas. El 15 de marzo, el *Ejecutivo Federal objetó los nombramientos*,[16] argumentando que las personas designadas no obtuvieron el mejor puntaje en la evaluación, lo cual fue cierto en un caso. La objeción se dio a unos días de que un tercer comisionado concluyera su responsabilidad, lo que volvió inoperante al pleno del Inai desde el 1.° de abril de 2023, pues el número mínimo legal de integrantes para sesionar es de cinco y eran cuatro. Esta situación llevó a este organismo a presentar una controversia constitucional número 280/2023[17] ante la SCJN.

El 13 de julio de ese mismo año, la ministra Loretta Ortiz presentó un proyecto de resolución que buscaba declarar infundada la controversia constitucional,[18] el cual fue desechado y turnado para que se elaborara una nueva ponencia. El 23 de agosto, la Segunda Sala de la SCJN otorgó la suspensión[19] al

14 Senado de la República, Gaceta del Senado, 2 de marzo de 2022 / LXV/1SPO-21–2991/124146. Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124146

15 Dictamen de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de comisionada o comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), https://comisiones.senado.gob.mx/anticorrupcion/docs/nombramientos/JCPCINTIPDP/dictamen_010422.pdf

16 Senado de la República, Gaceta del Senado, miércoles 22 de marzo de 2023 / LXV/2SPO-111–3193/133289, Poder Ejecutivo Federal, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133289

17 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), Comunicado INAI/073/23, Ciudad de México, Inai, 27 de marzo de 2023, https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-073–23–1.pdf

18 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Controversia constitucional 280/2023, promovida por el Inai en contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, demandando la invalidez de la omisión por parte de ésta de designar a quienes ocuparán tres vacantes de personas comisionadas de dicho instituto, en términos del artículo 6 constitucional, Hoja de votación de la sesión pública del Tribunal Pleno del jueves 13 de julio de 2023, https://www2.scjn.gob.mx/Juridica/Votos/HojasVotacion/2023/1812790c-8b30-ee11–802f-0050569eace9.pdf

19 Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Recurso de reclamación derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 280/2023-CA, https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=313196

Inai para que estuviera en posibilidades legales de sesionar con cuatro integrantes, lo que permitió la resolución de los más de 8000[20] recursos de revisión pendientes. Por último, el 2 de octubre, el pleno de la *SCJN ordenó al Senado designar a las personas comisionadas faltantes*[21] en el periodo de sesiones ordinario vigente, es decir, a más tardar el 15 de diciembre.

Tras un retraso injustificado, el 12 de marzo de 2024, el Senado aprobó dos nuevas convocatorias[22] para cubrir dos de las tres vacantes, en un proceso en el que se incumplieron los plazos establecidos y no se publicaron oportunamente los documentos. Las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y Justicia no aprobaron el dictamen por falta de quórum,[23] dando lugar a que no se presentara ninguna propuesta durante el último periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril.

D. Suprema Corte de Justicia de la Nación

- Se modificó el escalonamiento para la sucesión de ministros y ministras por renuncias injustificadas, lo que dio la posibilidad al Ejecutivo Federal de presentar dos propuestas más de las que legalmente le corresponden.

- El Ejecutivo Federal designó por primera vez de manera directa a una ministra.[24]

Durante este sexenio se presentaron dos renuncias anticipadas de ministros, sin una justificación exhaustiva, como lo establece la Constitución. Las renuncias tuvieron como consecuencia que *se designara a dos personas ministras más de las tres que originalmente le correspondía al actual Ejecutivo Federal durante su sexenio.* La primera renuncia fue aprobada el 8 de octubre de 2019 por el Senado,[25] sin una justificación adecuada y en el contexto de una investigación sobre supuesta corrupción en las

20 Inai, @INAIMexico, "El día de ayer se cumplieron 145 sin que el Pleno del INAI pudiera sesionar, es decir 18 sesiones ordinarias que no se pudieron realizar por la falta de quórum, lo que derivó en ocho mil 314 derechos afectados, @AdrianAlcala75", X (antes Twitter), https://x.com/INAImexico/status/1694781523583758565

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Comunicados de prensa, núm. 341/2023, Ciudad de México, 2 de octubre de 2023, "La Corte autoriza al pleno del Inai para que provisionalmente pueda sesionar con menos de cinco personas comisionadas", https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7531

22 Senado de la República, Junta de Coordinación Política, "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de una persona comisionada del INAI respecto a la vacante del C. Francisco Javier Acuña Llamas" y "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de una persona comisionada del Inai respecto a la vacante del C. Rosendoevgueni Monterrey Chepov, https://comisiones.senado.gob.mx/anticorrupcion/docs/nombramientos/Acuerdo_JCP_INAI_1_24.pdf y https://comisiones.senado.gob.mx/anticorrupcion/docs/nombramientos/Acuerdo_JCP_INAI_2_24.pdf

23 Véase Designaciones @designaciones, "#DesignacionesINAI | La @SCJN determinó que es obligación del @senadomexicano designar las vacantes en el @INAImexico y le ordenó hacerlo antes del 15 de diciembre. En este periodo por concluir, hemos visto simulación e incumplimiento", X (antes Twitter), https://x.com/designaciones/status/1783918699956867425

24 Senado de la República, Gaceta del Senado, 14 de diciembre de 2023 / LXV/3PPO-75–3336/140180, Poder Ejecutivo Federal, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/140180

25 Senado de la República, Gaceta del Senado, 8 de octubre de 2019 / LXIV/2PPO-26–2509/100480, Poder Ejecutivo Federal, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/100480

cuentas personales del entonces ministro. La segunda renuncia fue aprobada el 15 de noviembre de 2023 en el Senado,[26] sin una justificación exhaustiva, a un año del término de la responsabilidad del entonces ministro, quien se sumó a la campaña presidencial de la candidata del partido en el poder.[27]

En diciembre de 2023, las dos ternas enviadas por el Ejecutivo Federal fueron rechazadas por el Senado.[28] Por lo que, de acuerdo con la Constitución, *el Ejecutivo Federal designó por primera vez de manera directa a la nueva ministra de la SCJN* por un periodo de 15 años. Éste es un hecho insólito, pues a pesar de la existencia de esa facultad constitucional, nunca antes una persona ministra había sido designada de forma directa.[29]

E. Magistraturas de Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

☞ Hay varias magistraturas administrativas vacantes en los tribunales estatales con juicios de amparo en curso.

En junio de 2023, el Ejecutivo Federal presentó un listado con 71 propuestas para ocupar magistraturas de salas regionales del TFJA. Sin embargo, fue retirado debido a la existencia de juicios de amparo promovidos por las propias personas magistradas para buscar su ratificación y por la dilación en el proceso de designación. El 29 de enero de 2024, la Comisión Permanente del Congreso Federal aprobó el acuerdo de la Primera Comisión que propuso 20 perfiles para ocupar magistraturas de salas regionales del TFJA,[30] sin señalar la situación de las vacantes que pretendían cubrirse originalmente, lo cual no deja clara la situación de los tribunales para la solución de controversias en materias fiscal y administrativa.[31]

26 Senado de la República, Gaceta del Senado, miércoles 15 de noviembre de 2023 / LXV/3PPO-53–3314/139354, Dictámenes a discusión y votación, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/139354

27 Dalila Sarabia y Alfredo Maza, "Ministro Zaldívar acuerda con Claudia Sheinbaum adhesión a su campaña y un día después renuncia a la Corte", *Animal Político*, 8 de noviembre de 2023, https://animalpolitico.com/politica/arturo-zaldivar-renuncia-ministro-sheinbaum-equipo

28 Senado de la República, Gaceta del Senado, 29 de noviembre de 2023 / LXV/3PPO-62–3323/139670, Documentos a discusión y votación, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/139670 / y Gaceta del Senado, miércoles 13 de diciembre de 2023 / LXV/3PPO-74–3335/140090, Documentos a discusión y votación, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/140090

29 Neldy San Martín, "La diputada Lenia Batres en el 2000: la designación de un ministro de la Corte no debe recaer en el presidente", *Animal Político*, 15 de diciembre, 2023, https://animalpolitico.com/politica/lenia-batres-diputada-ministro-corte-presidente

30 Comisión Permanente, Gaceta del Senado, 29 de enero de 2024 / LXV/3PPR-5–3344/140347, Dictámenes a discusión y votación, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/140347

31 De acuerdo con el registro elaborado por el ODP, a partir de la revisión de la página del TFJA, de los órganos encargados de realizar las designaciones, así como de solicitudes de información. Véase la última actualización: Designaciones, @designaciones, "#DesignacionesTFJA | ¿Sabías que el @TFJAMexico, es el órgano encargado de impartir justicia fiscal/administrativa y además establece obligaciones derivadas de las responsabilidades entre la administración pública y particulares? Al día de hoy tiene muchas vacantes. Ojo aquí", X (antes Twitter), 30 de mayo de 2024, https://x.com/designaciones/status/1796208188859265153

El presupuesto revela prioridades: análisis comparativo de financiamiento por instancia

En su discurso, el Ejecutivo Federal ha sostenido que la administración se concentra en las víctimas, los derechos humanos y la protección; además, ha negado la militarización de la seguridad pública. El discurso palidece cuando se consideran las asignaciones presupuestales a instituciones autónomas, a las encargadas de acceso a la información, y a comisiones de víctimas y derechos humanos, en comparación con los montos presupuestales destinados a las instancias militares.

En el cuadro Presupuestos anuales en pesos mexicanos ajustados a 2024 figuran los datos registrados en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) anualmente desde 2019 hasta 2024, ajustados (deflactados)[32] a 2024 para que sean comparables.

PRESUPUESTOS ANUALES EN PESOS MEXICANOS AJUSTADOS A 2024

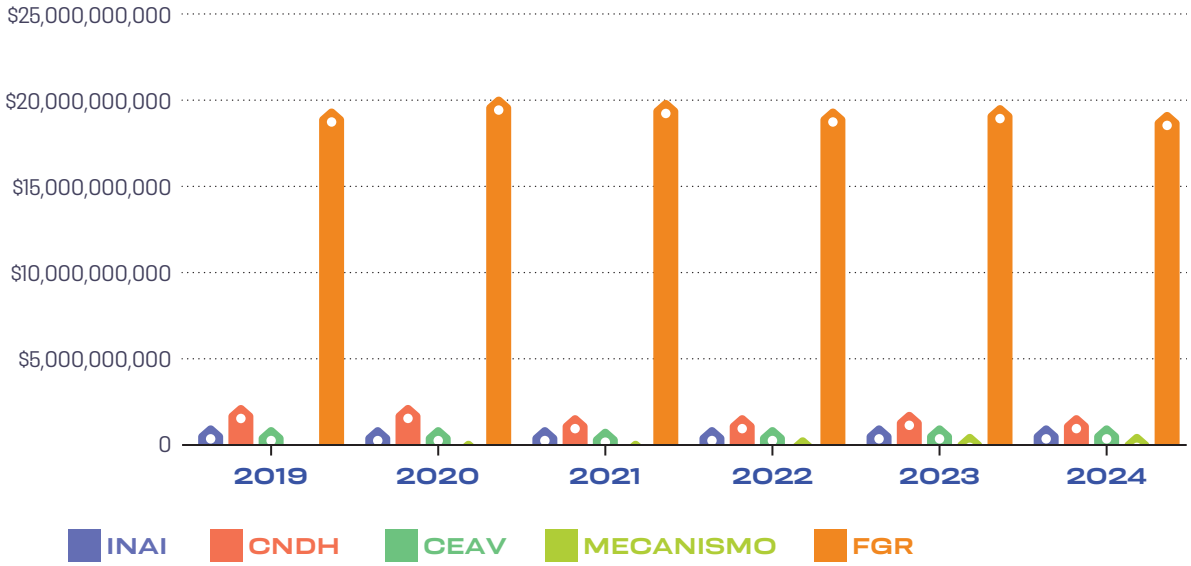
AÑO	INSTITUTO NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (INAI)	COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)	COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV)	DIRECCIÓN GENERAL PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS (MPPDDHP)	FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR)	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (SEDENA)
2019	$1,141,724,053	$2,294,993,329	$1,068,661,036	N/A	$19,470,829,747	$118,808,315,255
2020	$1,062,059,132	$2,268,566,333	$1,035,453,348	$283,788,697	$20,216,552,379	$113,813,596,294
2021	$1,048,107,835	$1,679,905,810	$976,783,038	$279,450,311	$19,999,397,256	$130,307,528,175
2022	$1,069,119,191	$1,722,324,772	$1,042,268,242	$422,667,905	$19,541,920,091	$113,239,572,980
2023	$1,090,121,613	$1,872,056,087	$1,099,652,721	$592,890,969	$19,731,309,507	$116,500,015,446
2024	$1,097,353,466	$1,722,143,661	$1,115,346,406	$599,155,516	$19,333,372,129	$259,433,804,766

Fuente: elaboración de ARTICLE 19 con datos del PEF anual.

El cuadro muestra los presupuestos asignados, ajustados a 2024, es decir, adecuando los presupuestos a la inflación para hacer una comparación clara. Se hace patente que las prioridades sexenales no han crecido necesariamente con una perspectiva de derechos humanos, sino de seguridad del Estado y, particularmente, de seguridad militarizada. Como puede apreciarse en el cuadro *al comparar los presupuestos del primer y último año de cada institución dedicada a garantizar el derecho a la información, el apoyo a víctimas, a las personas defensoras o periodistas, se observan reducciones en términos reales en los asignados al Inai, a la CNDH, y a la FGR, mientras que se advierte un muy leve aumento (4.37%) para la CEAV. Sólo el presupuesto del MPPDDHP tiene un crecimiento claro de 111.13%.*

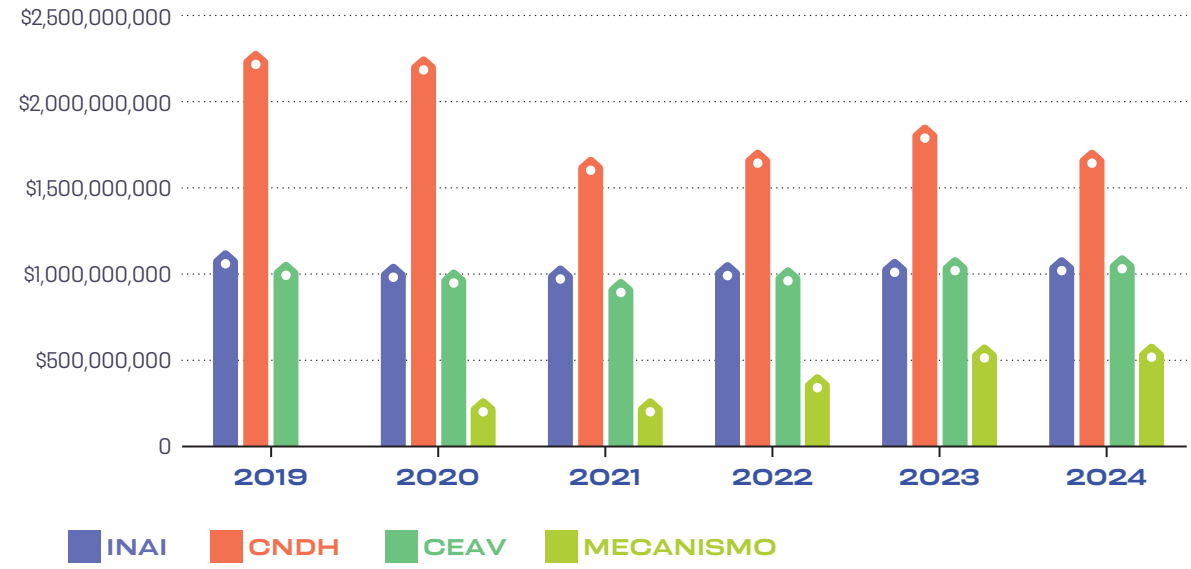
32 Deflactar consiste en eliminar de un valor monetario los efectos producidos por los cambios en los precios (inflación).

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE INAI, CNDH, CEAV Y MPPDDHP, AJUSTADO A 2024



Fuente: elaboración de ARTICLE 19 con datos del PEF anual.

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE INAI, CNDH, CEAV Y MPPDDHP, AJUSTADO A 2024



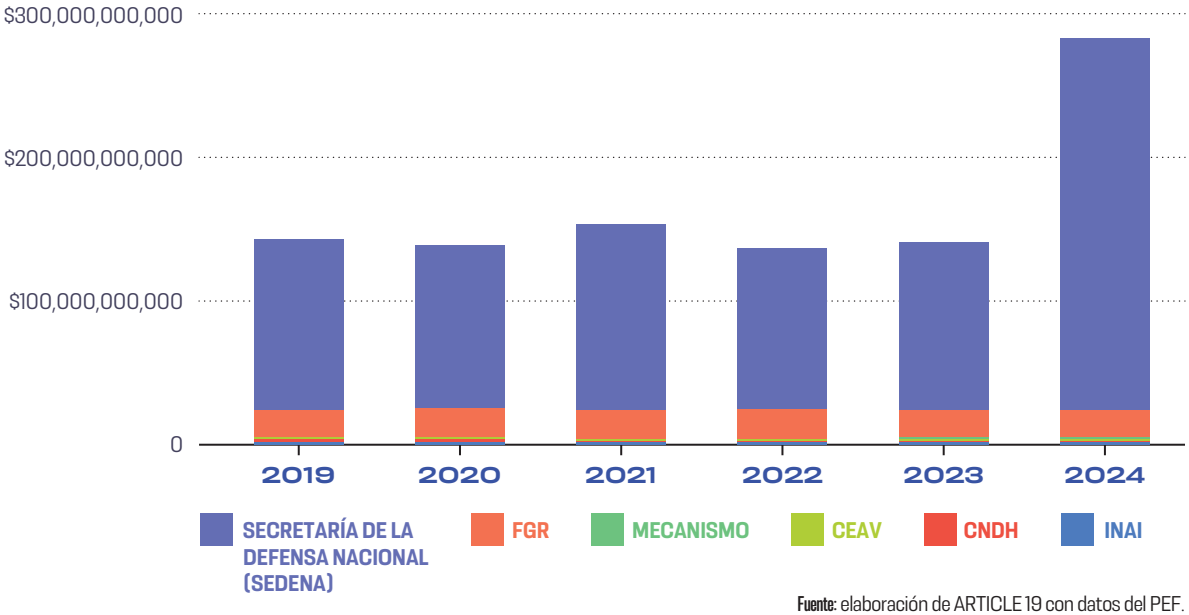
Fuente: elaboración de ARTICLE 19 con datos del PEF anual.

En el Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal hablaba sobre la eliminación de un gasto ineficiente para dirigirlo a la lucha contra la corrupción:

> *En apego al marco legal, el gobierno federal eliminará los despachos inútiles, concentrará las funciones y tareas en las dependencias centralizadas, y reorientará los presupuestos dispersos a los programas significativos y de alto impacto social y económico. Los lujos, los dispendios y la opulencia que caracterizaban el ejercicio del poder han llegado a su fin.*[33]

No obstante, estas reducciones no pueden considerarse sólo como una parte de un plan de austeridad, puesto que otras instituciones no fueron afectadas de la misma manera, particularmente la Sedena. Como se demuestra en el cuadro Presupuestos anuales en pesos mexicanos ajustados a 2024, el monto asignado tuvo un crecimiento de 118.36% durante el sexenio. *Sedena acapara una parte tan grande, que la suma de todos los presupuestos anuales del Inai, la CNDH, la CEAV, el MPPDDHP y la FGR durante todo el sexenio equivalen a apenas 17% de su presupuesto.*

COMPARATIVO DE PRESUPUESTOS ANUALES DEL INAI, LA CNDH, LA CEAV, EL MPPDDHP LA FGR Y LA SEDENA (AJUSTADOS A 2024)



Fuente: elaboración de ARTICLE 19 con datos del PEF.

33 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024*, Ciudad de México, 30 de abril de 2019, p. 15, https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf

Como puede observarse en el Comparativo de presupuestos anuales del Inai, la CNDH, la CEAV, el MPPDDHP, la FGR y la Sedena (ajustados a 2024), es notoria la diferencia en el presupuesto asignado a la Sedena y el resto de las instituciones. El abultado presupuesto de la institución militar ha aumentado año con año, y resalta el último y extraordinario incremento de más del doble para el ejercicio de 2024 con respecto a 2023.

De esta forma, el "Cambio de paradigma en seguridad", que habría de centrarse en "reactivar la procuración de justicia" y el "pleno respeto a los derechos humanos" plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, no se ve reflejado en los presupuestos anuales de las instituciones encargadas de garantizar estos derechos.[34]

Además de los factores presupuestales y de limitaciones en las designaciones de liderazgos, distintas instituciones de derechos humanos y protección se vieron afectadas este sexenio por otro tipo de factores que mermaron sus capacidades para cumplir con sus objetivos. Las siguientes secciones de este capítulo, hacen un recuento de algunos de estos problemas.

CNDH: primero la política, después los derechos humanos

En el informe anual 2019, *Disonancia: voces en disputa,* ARTICLE 19 informó sobre distintas tendencias preocupantes identificadas en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Esta organización observó cómo, lejos de cambiar el estado de las cosas y fortalecer la institucionalidad democrática, cooptada y "elitizada" en sexenios anteriores, continuó con la misma política de "cuotas y cuates" al momento de designar a quienes presidirían las instituciones; el ejemplo más visible es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).[35]

La intención de colocar este tipo de instituciones al servicio del poder mediante designaciones de personas "allegadas" al nuevo gobierno o claramente adscritas al partido gobernante, marcó una continuidad con respecto al pasado, pero en esta ocasión con un discurso que llamaba al cambio.

En noviembre de 2019, María del Rosario Piedra Ibarra fue designada presidenta de la CNDH por el Senado, en un proceso cuestionado[36] debido a la cercanía de la nueva titular con el presidente de la República y con el partido en el poder. El discurso oficial fue que por primera vez una víctima ocuparía el cargo y la institución se convertiría en una verdadera "defensoría del pueblo."[37] Si bien su trayectoria previa en defensa de derechos humanos y la situación que afrontó como víctima fueron argumentos a su favor, Piedra Ibarra también se había desempeñado como secretaria de Derechos Humanos en el Comité Ejecutivo de Morena y, en 2018, había sido propuesta por el partido como candidata a una diputación federal.[38]

34 Presidencia de la República, *op. cit.,* pp. 18, 19.

35 ARTICLE 19, *Disonancia: voces en disputa*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2020, p. 112, 113.

36 "Colectivos piden a Rosario Piedra no tomar protesta al frente de la CNDH", *Pie de Página*, 11 de noviembre de 2019, https://piedepagina.mx/colectivos-piden-a-rosario-piedra-no-tomar-protesta-al-frente-de-la-cndh/

37 "Prefiero que una víctima encabece la CNDH: AMLO", *El Universal*, 6 de noviembre de 2019, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/prefiero-que-una-victima-encabece-la-cndh-amlo/

38 "Rosario Piedra Ibarra, nueva ombudsperson cercana a Morena", *El Universal*, 7 de noviembre de 2019, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/rosario-piedra-ibarra-nueva-ombudsperson-cercana-morena/

Como organismo autónomo y de conformidad con el Artículo 3.º de la ley que la norma, la CNDH está facultada para "conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal".[39] Esto supone una postura de imparcialidad frente al Ejecutivo Federal, la cual no se ejerció plenamente en gobiernos anteriores y se deterioró durante este sexenio.

Un ejemplo notorio de esto ocurrió cuando se emitió el acuerdo presidencial —publicado el 11 de mayo del 2020— que dispuso que las Fuerzas Armadas efectuaran permanentemente tareas de seguridad pública.[40] Organizaciones de la sociedad civil solicitaron a la CNDH presentar una acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo, por ser contrario a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte.[41]

La CNDH desestimó dicha solicitud en un comunicado fechado el 10 de junio, considerando que "Frente a tales peticiones legítimas, pero no suficientemente informadas [...] nos vemos imposibilitados legalmente, al tratarse, no de una ley sino de un acuerdo del Ejecutivo Federal".[42] La Comisión no tomó en cuenta que se trataba de una norma de carácter general. En un contexto de creciente militarización del gobierno de López Obrador, en el que se ha otorgado un gran poder a las Fuerzas Armadas y se les han atribuido funciones públicas que deberían corresponder a instancias civiles, la determinación de la CNDH puede considerarse como sometimiento a las decisiones en pro de la militarización.

En otras decisiones similares, la CNDH siguió sin contraponerse a las decisiones que ampliaron las funciones de la Guardia Nacional militarizada y a la Sedena en materia de seguridad pública. Tras las reformas aprobadas por el Senado de la República en septiembre de 2022 con respecto a la Guardia Nacional, organizaciones de la sociedad civil de nuevo señalaron la inconstitucionalidad y falta de convencionalidad de lo aprobado, y de la creciente participación militar en la esfera pública.[43] Incluso la mayoría del Consejo Consultivo de la CNDH instó a la Comisión a interponer una acción de inconstitucionalidad.[44] No obstante, en un comunicado del 13 de septiembre de 2022, la Comisión declaró

39 *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 1992 (última reforma, 2018), https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

40 Presidencia de la República, *Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de mayo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

41 Pavón, Alexis, *Critican a CNDH por no presentar acción de inconstitucionalidad contra acuerdo de Fuerzas Armadas*, SDPnoticias, 11 de junio de 2020, https://www.sdpnoticias.com/nacional/criticas-a-cndh-rosario-piedra-ibarra-acuerdo-fuerzas-armadas-seguridad-publica.html

42 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Dirección General de Comunicación, *En apego a la legalidad, la CNDH no puede interponer acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente, para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada*, Comunicado de Prensa DG/177/2020, Ciudad de México, 10 de junio de 2020, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_177.pdf

43 "Aprueba senado reformas para entregar Guardia Nacional", Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 9 de septiembre de 2022, https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2022/09/09/aprueba-senado-reformas-para-entregar-guardia-nacional/

44 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), "Lamentamos la aprobación de las reformas a las leyes de la #GuardiaNacional que violan el artículo 21 constitucional y profundización la militarización sin controles", X (antes Twitter), 9 de septiembre de 2022, https://twitter.com/CentroProdh status/1568221206578331648?s=20&t=uTo3rff2vVtcJY_olcEmZw

Colectivas feministas realizaron una protesta y bloqueo en carriles laterales de Periférico Sur frente a la Comisión de Nacional de los Derechos Humanos, por el caso de Karla y Magda.

Foto: **ROGELIO MORALES/ CUARTOSCURO**

que no promovería ninguna acción de inconstitucionalidad, retomando el argumento del Ejecutivo Federal como justificante: "Dada la situación de violencia que aqueja al país, la intervención de la Sedena puede ser y es admisible, desde el punto de vista de los derechos humanos, siempre y cuando su intervención se encuentre limitada en el tiempo y sujeta a casos de excepcionalidad".[45]

En materia de derecho a la información, hubo decisiones igual de problemáticas que la de la defensa de los derechos humanos, en especial sobre el derecho de acceso a la información. En junio de 2023, la CNDH limitó el acceso público a 2543 recomendaciones sobre abusos cometidos por autoridades, emitidas por este mismo organismo entre 1990 y 2015. Semanas después, el organismo informó que daría marcha atrás y que los 2543 expedientes estarían de nuevo en línea en julio.[46] No obstante, después de volver a permitir el acceso a los expedientes, las versiones estaban indebidamente testadas.

Uno de los expedientes indebidamente testado fue el del caso de Pasta de Conchos, en cuya Recomendación 26/2006 consta que se cometieron diversas violaciones a los derechos humanos de los mineros y sus familias, y que las autoridades habían tolerado irregularidades y violaciones a la seguridad en la mina desde el año 2000. Por ello, Elvira Martínez Espinoza, esposa de uno de los mineros atrapados en la mina, acompañada por ARTICLE 19 y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín ProJuárez (Centro Prodh), interpuso una demanda de amparo en el sentido de que la CNDH vulneraba sus derechos, pues incluso limitaba información sobre elementos fundamentales como los hechos que describían las violaciones a los derechos humanos.[47]

El 17 de mayo de 2024 el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México otorgó el amparo 1545/2023, que reconocía la violación del derecho a la verdad y al acceso a la información de la víctima, destacando que las recomendaciones, como documentos oficiales públicos, deben respetar el principio de máxima publicidad.[48]

Es así que el trabajo de la CNDH en el sexenio de López Obrador ha mostrado parcialidad con respecto al gobierno federal. Sumado a lo anterior, la CNDH ha informado sobre su eficiencia en la integración y conclusión de sus expedientes. En uno de los apartados de su publicación *Un nuevo modelo de defensa de los derechos humanos. Cómo la CNDH dejó de ser la institución nacional de derechos humanos más costosa y menos efectiva del mundo*, intitulado "Más expedientes concluidos, cero rezago en la CNDH", afirma que:

45 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna,* Ciudad de México, CNDH, 13 de septiembre de 2022, https://www.cndh.org.mx/documento/posicionamiento-institucional-frente-las-reformas-aprobadas-por-el-senado-respecto-de-la

46 "CNDH Rectifica y reabrirá acceso a expedientes de 1990 a 2015", *Animal Político,* 3 de julio de 2023, https://animalpolitico.com/sociedad/cndh-rectifica-reabrir-acceso-expedientes-1990-a-2015

47 ARTICLE 19, "Juez Reconoce que la CNDH violó el derecho a la verdad y al acceso a la información al testar recomendaciones de derechos humanos", ARTICLE 19, Ciudad de México, 27 de mayo de 2024, https://articulo19.org/juez-reconoce-que-la-cndh-violo-el-derecho-a-la-verdad-y-al-acceso-a-la-informacion-al-testar-recomendaciones-de-derechos-humanos/

48 *Idem.*

> *De acuerdo con el INEGI, con respecto a los expedientes concluidos durante 2021, la CNDH reportó 11,903, mismos que se concluyeron totalmente. En comparación con 2020, los expedientes concluidos aumentaron 16.7% en 2021. Por su parte, los OPDH reportaron 52,170 expedientes concluidos, de los cuales, 99.7% fue concluido totalmente y 0.3%, parcialmente. Según la cifra de 2020, los expedientes concluidos aumentaron 4.4% en 2021.*[49]

No obstante, estos datos resumidos en un párrafo son meramente cuantitativos. Falta un análisis cualitativo a fondo que logre responder de qué manera se integraron y cómo se concluyeron todos esos expedientes, si la conclusión fue satisfactoria para las víctimas, si la CNDH hizo un trabajo exhaustivo, serio, imparcial y profesional para la defensa de los derechos humanos. Cerrar expedientes y señalar cero rezago no necesariamente implica el logro de avances sustantivos en materia de derechos humanos.

Si se toma el caso del defensor de derechos humanos Raymundo Ramos —quien denunció que el Ejército lo espió valiéndose del *software* Pegasus— cuyo expediente fue concluido por la CNDH en abril de 2023, con base en un simple informe de la Sedena que negaba los hechos y sin que la CNDH hiciera una investigación exhaustiva.[50]

En la misma tónica, la CNDH presume en el informe que "Se sanciona más a las autoridades violadoras de derechos humanos" y, en este sentido, afirma que:

> *De acuerdo con el INEGI, derivado de las recomendaciones emitidas por la CNDH y los OPDH, durante 2021 se sancionó a 573 servidoras y servidores públicos, cifra que representó un aumento de 17.2% respecto de 2020. En cuanto a la institución de procedencia de las y los servidores públicos sancionados, destacan la Procuraduría General de Justicia (o Fiscalía General), el IMSS y el ISSSTE, y las instituciones encargadas de la función de seguridad pública.*[51]

Sin embargo, en este párrafo tampoco se informa de manera sustantiva la prioridad que esta Comisión otorga a ciertos temas e instituciones y cómo ha prestado escasa atención a otros. Como lo ha documentado el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), hasta el 4 de diciembre de 2023, la CNDH emitió 238 recomendaciones ordinarias y 48 por violaciones graves, en las cuales ha priorizado temas relativos a la atención médica brindada por instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y no al análisis de problemas actuales y apremiantes en materia de seguridad pública, en específico los relacionados con la actuación de instituciones como la Guardia Nacional (GN), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar).[52]

49 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Secretaría Ejecutiva, *Un nuevo modelo de defensa de los derechos humanos: cómo la CNDH dejó de ser la institución nacional de derechos humanos más costosa y menos efectiva del mundo,* Ciudad de México, CNDH, octubre de 2023, p. 18, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023–10/PRESUPUESTO_Nuevo_Modelo_CNDH.pdf

50 "Caso Pegasus: Desde el escritorio de la CNDH, carpetazo en favor del Ejército", *Proceso,* 18 de abril de 2023, https://www.proceso.com.mx/reportajes/2023/4/18/caso-pegasus-desde-el-escritorio-de-la-cndh-carpetazo-en-favor-del-ejercito-305505.html

51 CNDH, Secretaría Ejecutiva, *op. cit.*, p. 19.

52 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Balance General CNDH 2023,* [7 de diciembre de 2023], https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/20231207_Balance_CNDH_Integrado-rev.pdf

En este sentido, el Centro Prodh ha observado que las dos autoridades a las que la CNDH dirigió más recomendaciones ordinarias durante 2023 fueron el IMSS y el ISSSTE, con 90 y 33 respectivamente, que en conjunto representan 42% de todas las recomendaciones emitidas en el año. Destaca también el gran número de recomendaciones dirigidas al Instituto Nacional de Migración (INM), con 31, mientras que las recomendaciones dirigidas a la Guardia Nacional (GN), a la Sedena y a la Semar suman sólo 31, apenas 11% del total.[53]

Otro hecho revelador de las prioridades de la CNDH en la emisión de recomendaciones por violaciones graves es que ha concentrado más sus esfuerzos en analizar sucesos ocurridos en gobiernos anteriores, ya que en 29 de las 49 recomendaciones de este tipo, se acreditaron violaciones graves a derechos humanos perpetradas antes del 1.° de diciembre de 2018. Ejemplo de ello son las recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) durante 2023, de las cuales la mayor parte atiende a hechos ocurridos en sexenios pasados, relacionados con elementos de la entonces Policía Federal.[54]

Asimismo, la CNDH ha ido en contra de su función esencial y de la prohibición plasmada en la Constitución federal con respecto a su intervención en asuntos electorales. En un hecho sin precedentes, emitió la Recomendación General 46/2022, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2022.[55] En un pronunciamiento del 20 de octubre, la Comisión "Recomienda la transformación del INE y reivindica el derecho del pueblo a la democracia". Es patente que la recomendación se alinea con el discurso del gobierno federal, que mantenía una abierta confrontación con el órgano electoral.[56] Por ese motivo, el INE promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia constitucional en contra de la CNDH por violaciones a las garantías de autonomía del INE, al señalar que en el artículo 102, apartado B, de la Constitución, se dispone que los organismos de protección de los derechos humanos "no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales".[57]

Por último, en un hecho reciente —que también visibiliza las prioridades de la CNDH respecto a asuntos electorales, más allá de documentar violaciones a derechos en un contexto de militarización— la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el 27 de marzo de 2024 invalidó, por unanimidad de votos, el mecanismo de seguimiento a las campañas electorales puesto en funcionamiento por la CNDH y dejó sin efectos su *Primer Informe sobre la violencia política*

53 *Idem.*

54 *Idem.*

55 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Síntesis de la Recomendación General 46/2022, Sobre violaciones graves a derechos humanos, así como violaciones al derecho a la democracia y al derecho a la protesta social, al derecho de reunión y al derecho de asociación, entre otras, cometidas por el Estado entre 1951–1965.* Diario Oficial de la Federación, 28 de octubre de 2022, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5669962&fecha=28/10/2022#gsc.tab=0

56 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos, *CNDH publica la recomendación general 46/2022, recomienda la transformación del INE y reivindica el derecho del pueblo a la democracia*, Pronunciamiento DGDDH/081/2022, Ciudad de México, 20 de octubre de 2022, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022–10/PRONUNCIAMIENTO_2022_081.pdf

57 Citado en Instituto Nacional Electoral (INE), *INE promueve ante la SCJN una controversia constitucional contra la CNDH por invasión de competencias y una queja por incumplimiento de sentencia de la Cámara de Diputados,* 15 de noviembre de 2022, https://centralelectoral.ine.mx/2022/11/15/ine-promueve-ante-la-scjn-una-controversia-constitucional-contra-la-cndh-por-invasion-de-competencias-y-una-queja-por-incumplimiento-de-sentencia-de-la-camara-de-diputados/

Las madres que integraron una caravana de mamás migrantes centroamericanas cada año realizan un recorrido anual exigiendo justicia y el esclarecimiento del paradero de sus familiares.

Foto: GINNETTE RIQUELME

para la protección y defensa del derecho a la democracia, dado que los actos se relacionan directamente con la materia electoral, respecto a la cual no tiene atribuciones.[58]

En un país como México, con enormes problemas de violencia, militarización, violaciones a derechos humanos, la Comisión encargada de velar, promover y proteger estos derechos ha demostrado ser una institución parcial y no autónoma, plegada a los intereses del gobierno federal en turno, que da prioridad a la investigación de hechos ocurridos en sexenios anteriores, así como a cuestiones electorales, dejando de lado su función esencial. A final de cuentas, las que pierden son las numerosas víctimas de violaciones a los derechos humanos.

58 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), "El TEPJF declaró inválido el mecanismo de seguimiento a las campañas electorales implementado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante el proceso electoral federal 2023–2024 y dejó sin efectos el Primer Informe sobre la violencia política para la protección y defensa del derecho a la democracia", 27 de marzo de 2024, https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/25645/0

La protesta social que encabezan colectivos y la sociedad civil es un recordatorio de las luchas por justicia, democracia e instituciones sólidas que sirvan de contrapeso.

Foto: **FRANKLIN VILLAVICENCIO/ ARTICLE 19 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA**

Testimonio[59]

En defensa de la libertad de expresión frente a la campaña de persecución y criminalización de la CNDH en contra del defensor de derechos humanos José Martínez Cruz.

TESTIMONIO de José Martínez Cruz: Me desempeñé como director general de la Primera Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante el periodo de enero a agosto de 2020, designado por la titular del organismo, Rosario Piedra Ibarra. Asimismo, al decretarse la extinción de la Oficina para el Caso Iguala, me fue entregado el expediente de la Recomendación CNDH/2018/VG sobre las investigaciones llevadas a cabo acerca de la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa el 26 y 27 de septiembre de 2014, con la encomienda de mantener la relación con las madres y padres de los jóvenes desaparecidos y revisar los alcances de la Recomendación en coordinación con el área jurídica.

Posteriormente a mi renuncia pública, dada una serie de diferencias con la titular del organismo sobre el papel de la CNDH y su autonomía frente al poder y, sobre todo por el papel desempeñado por el Ejército en estas desapariciones, se hicieron acusaciones en mi contra ante el Órgano Interno de Control, que fueron desechadas por no acreditarse falta alguna durante el desempeño de mis actividades al frente de la Dirección General de la Primera Visitaduría durante ocho meses. Sin embargo, derivado de las entrevistas concedidas a diversos medios de comunicación después de mi renuncia al cargo, la titular de la CNDH ordenó que se abrieran demandas por la vía penal y administrativa por delitos y faltas graves a la función pública, bajo el argumento de que se había revelado información privilegiada sobre Ayotzinapa con el fin de obtener un beneficio económico particular. Ante estas acusaciones, la Fiscalía General de la República abrió una carpeta de investigación que concluyó con el "no ejercicio de la acción penal", mismo que fue recusado por la titular de la CNDH mediante un amparo, por el que se reabrieron las investigaciones hasta que se concluyó nuevamente en el no ejercicio de la acción penal, pues no hubo elementos de prueba que me incriminaran. No obstante, la CNDH interpuso un amparo en contra de la determinación de la FGR, mismo que fue desechado por no aportar pruebas y por haberse presentado de manera extemporánea, llegando al extremo de que un juez desechó de plano la impugnación, archivando definitivamente el caso.

La CNDH mantuvo la misma acusación por la vía administrativa, logrando que el caso fuera turnado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que en primera instancia resolvió que no se acreditó la acusación y resolvió favorablemente sobre mi derecho a la libertad de expresión como exdirector general de la Primera Visitaduría de la CNDH. De manera reiterativa, la CNDH interpuso un recurso de revisión ante la Sala del TFJA y mantuvo en mi contra una campaña sistemática de acusaciones y persecución en todas sus plataformas institucionales, razón por la cual, y para proteger el derecho a la libertad de expresión, se me incorporó a la obtención de medidas cautelares del Mecanismo Federal de protección a Personas Defensoras y Periodistas, acción que fue impugnada públicamente por la CNDH en una misiva de "extrañamiento" dirigida a la Secretaría de Gobernación cuestionando su determinación. En este sentido, la CNDH trató de fundamentar sus acusaciones señalando que el beneficio económico obtenido por mí había sido el pago de un artículo publicado en un medio nacional de comunicación pero, al no acreditarlo, solicitó del TFJA modificar la causal de su acusación al señalar que el objetivo de utilizar la información privilegiada había sido para obtener un "prestigio" al ser entrevistado por diversos medios de comunicación. Este argumento se está combatiendo legalmente, fundamentando el hecho de que una violación grave de derechos humanos, como es el caso de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa, no puede ser reservada y, por el contrario, deben darse garantías a todos los servidores públicos que tengan conocimiento de ésta, a proporcionarla y emitir opinión al respecto sin por ello ser objeto de persecución de índole alguna, como lo establecen diversos instrumentos internacionales que garantizan la libertad de expresión. Han sido casi cuatro años de persecución, ataques y criminalización de la CNDH en mi contra. Seguiré luchando hasta que haya verdad y justicia.

59 ARTICLE 19, entrevista con José Martínez Cruz, 17 de abril de 2024.

La CEAV: las víctimas no son una prioridad

Otra institución fundamental para la atención a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos en México es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) federal, así como sus homólogas de las entidades federativas. Respecto a la CEAV, tal como lo dio a conocer ARTICLE 19 en 2021, la situación que atravesó esta institución desde 2019 con el gobierno entrante de López Obrador fue convulsa e inestable.[60] En el transcurso de dos años, 2019 y 2020, presentaron su renuncia como jefes de este órgano Jaime Rochín del Rincón y Mara Gómez Pérez, respectivamente. Ambas personas asumieron posturas claras y críticas respecto a la CEAV.

Rochín del Rincón refirió en un comunicado:

> *Se requiere reforzar los mecanismos institucionales que las atienden; no diezmarlos, obligando a racionar el modesto apoyo que hoy reciben. Se necesita fortalecer al equipo de personas asesoras jurídicas preparadas y bien pagadas, en lugar de debilitarlo con medidas administrativas que devienen en la reducción de calidad de la atención de los casos y, por ende, en el agravamiento del complicado camino de las víctimas hacia la justicia.*[61]

Por su parte, Gómez Pérez, quien sólo duró medio año en el cargo, señaló que:

> *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.*
>
> *[...]*
>
> *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.*[62]

Lo anterior contrasta con el discurso de López Obrador en campaña y como presidente electo en 2018, en el sentido de que en México las víctimas tendrían justicia y siempre habría los recursos suficientes para su atención.[63] Tal como lo señalaron ambas personas, extitulares de la CEAV, desde el comienzo de este gobierno, las condiciones para operar esa Comisión se tornaron complicadas por lo que toca a recursos materiales, económicos y humanos que permitieran su adecuado funcionamiento. Sin olvidar que detrás de todo ello están las víctimas —con rostros y nombres— que permanecen en esta situación desesperante.

60 ARTICLE 19, *Distorsión: el discurso contra la realidad,* Ciudad de México, ARTICLE 19, 23 de marzo de 2021, p. 193.

61 Gobierno de México, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Dirección General de Comunicación Social, "Presenta renuncia comisionado ejecutivo de atención a víctimas", comunicado de prensa, 7 de junio de 2019, https://www.gob.mx/ceav/documentos/comunicado-de-prensa-presenta-renuncia-comisionado-ejecutivo-de-atencion-a-victimas

62 "'No se puede transformar una institución sin apoyo': Mara Gómez renuncia como titular de la CEAV", *Animal Político,* 24 de junio de 2020, https://animalpolitico.com/2020/06/mara-gomez-renuncia-ceav-sin-apoyo

63 "Presidente electo se reúne con familiares de víctimas en el Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad y la Justicia convocado por la CNDH", Andrés Manuel López Obrador, comunicado 012, 14 de septiembre de 2018, https://lopezobrador.org.mx/2018/09/14/participa-amlo-en-el-segundo-dialogo-por-la-paz-la-verdad-y-la-justicia/

En lo que toca al estado de las cosas en la CEAV, las mermas en su presupuesto se traducen, al final, en miles de víctimas en el país y en la falta de atención a éstas. En el sexenio de López Obrador se han eliminado recursos fundamentales para la atención a víctimas. El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) se redujo de 500 millones en 2018 a 430 millones en 2019 y finalmente fue eliminado en 2020.[64] Su servicio de asesoría jurídica para la atención a víctimas está sobrecargado. La asesoría jurídica de la CEAV, como parte fundamental para el acompañamiento de las víctimas, muestra un serio déficit de personal respecto al número necesario de personas asesoras para una correcta atención.

En este sentido, la CEAV contaba hasta antes de 2018 con 72 asesores jurídicos, el número subió a 123 ese año y no ha variado desde entonces. Este número no representa ni la mitad de los asesores que estipula por ley. Actualmente, 30% de estos funcionarios está adscrito a las oficinas centrales y, en promedio, cada uno de ellos atiende 245 casos activos de representación y asesoría. El otro 70% de los asesores jurídicos se ubica en los Centros de Atención Integral (CAI) y atiende en promedio 170 casos activos. Cada asesor tiene entre cuatro y cinco veces más carga de trabajo de la apropiada. En realidad, la CEAV debería tener 592 asesores jurídicos para brindar una correcta atención jurídica; esto sin incluir las necesidades de asesoría jurídica en las comisiones estatales.[65]

Es importante señalar que en 2023 se cumplieron diez años de la publicación de la Ley General de Víctimas (LGV). En ella se estableció el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) a fin de reunir a distintas instituciones y actores con una perspectiva interinstitucional e interdisciplinaria para una mejor atención a las víctimas. No obstante, el pleno de este sistema, que encabeza y debería convocar la Presidencia de la República, nunca se ha reunido.

Como lo ha manifestado la organización Causa en Común:

> *Sin un SNAV funcional, la CEAV se ha visto limitada a fungir como una unidad aislada de atención directa a víctimas, que depende de convenios temporales con otras instituciones. Hasta 2022, la CEAV ha firmado 102 convenios con otras instituciones del Estado mexicano, de los cuales sólo 69 continúan vigentes. Además, carece de convenios con instancias cruciales para alcanzar la reparación integral, como la Secretaría de Salud, la de Bienestar, el Instituto Nacional de Migración o el Registro Civil.*[66]

Como se ha visto, sea por falta de autonomía y cooptación de instituciones, merma presupuestal intencionada o descalificaciones del Ejecutivo federal, los organismos garantes de los derechos de las víctimas (autónomos o no) han atravesado un periodo de inestabilidad que finalmente afecta lo esencial: la atención a cada una de las víctimas con historias y rostros concretos.

64 Juan Vázquez, "La eliminación de los fideicomisos pone en riesgo la vida de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y víctimas", Ciudad de México, ARTICLE 19, 21 de octubre de 2020, https://articulo19.org/la-eliminacion-de-los-fideicomisos-pone-en-riesgo-la-vida-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-periodistas-y-victimas/

65 "La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas: una década de simulación", Ciudad de México, Causa en Común, octubre de 2023, https://causaencomun.org.mx/beta/ceav/

66 *Idem.*

Periodistas de la organización Derecho a Informar protestaron el 27 de abril de 2016 en el Zócalo capitalino por el asesinato del periodista Francisco Pacheco Beltrán en Taxco, Guerrero.

Foto: ISAAC ESQUIVEL/CUARTOSCURO

Testimonio. Priscila Pacheco, hija de Francisco Pacheco, periodista asesinado[67]

Han pasado ocho años desde que mi padre, el periodista Francisco Pacheco Beltrán, fue asesinado. Durante este tiempo, hemos batallado con el elefante blanco de la BUROCRACIA*, en instituciones como la* FEADLE*, el Mecanismo Federal de Protección y la* CEAV*; con esta última, la revictimización es la constante.*

La CNDH *nos reconoció como víctimas de violaciones a derechos humanos a través de la recomendación 072/2017, sin embargo, la* CEAV *se ha negado a emitir el dictamen de reparación con la estúpida justificación de tener exceso de trabajo. Mediante un amparo, la autoridades nos han dado la razón y solicitado se emita el documento, sin embargo, han ampliado los plazos para evitar responder.*

Personal de la citada institución ha sometido a mi familia a estudios socioeconómicos, psicológicos y médicos en distintas ocasiones, en los que se ha concluido que NO *hemos sufrido daños, a pesar de estar desplazados de nuestro hogar, y con diagnósticos de estrés postraumático, ansiedad y depresión que hemos pagado con recursos propios, ya que la vinculación con instituciones públicas es poco eficaz, las agendas de atención siempre están llenas.*

También somos víctimas del delito y la CEAV *se ha negado a reconocer nuestros núcleos familiares, y que el hecho nos cambió la vida. El encargado del Centro de Atención Integral (*CAI*), Estado de México, ni siquiera ha querido atendernos. La* CEAV *es una institución que* NO *sabe cómo tratar a las víctimas, falta personal capacitado y su constante es la negativa a los apoyos.*

67 ARTICLE 19, entrevista telefónica con Priscila Pacheco, 23 de abril de 2024.

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: una ventanilla única de atención limitada

Desde el primer año del sexenio, el nuevo gobierno reconoció la necesidad de reestructurar el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuyo funcionamiento había sido insuficiente para cubrir las necesidades reales de protección. A petición de la Secretaría de Gobernación (Segob), el 26 de agosto de 2019, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) presentó un diagnóstico con 104 recomendaciones al Mecanismo, resaltando que éste enfrentaba desafíos considerables.[68]

Entre los ejes principales del diagnóstico estaban los siguientes:

1. *Insuficiencia de recursos humanos y económicos:* el personal del Mecanismo se había mantenido constante en alrededor de 36 miembros desde 2014 hasta 2019, pesar de que el número de personas protegidas ha aumentado considerablemente. Por ende, la capacidad para responder a las crecientes solicitudes de incorporación al Mecanismo era limitada.

2. *Falta de priorización política:* el Mecanismo carecía de un mensaje claro que garantizara la priorización política necesaria para coordinar eficazmente las acciones entre la Federación y las entidades federativas.

3. *Falta de participación activa de las autoridades que componen la Junta de Gobierno del Mecanismo:* esto afecta negativamente la ejecución y la eficacia de las medidas de protección.

4. *Carencia de un enfoque preventivo, y fallas en los análisis de riesgo desde una óptica preventiva:* la perspectiva del Mecanismo se centraba en procesos reactivos a agresiones, y en evitar la consumación del daño más que en abordar las causas que generaban los riesgos. Esta falta de prevención significa que las medidas de protección son menos eficaces y no se atienden las raíces del problema.

5. *Falta de criterios claros de actuación frente a agresiones de servidores públicos:* el Mecanismo no ha establecido criterios de actuación para manejar casos en los cuales los perpetradores sean servidores públicos, lo que debería incluir medidas como condenas públicas, investigaciones criminales y procedimientos administrativos de sanción.

6. *Falta de seguimiento interinstitucional:* se identificó la necesidad de una mayor coordinación y seguimiento interinstitucional para asegurar que las acciones de fortalecimiento del Mecanismo se implementen de manera efectiva.[69]

68 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), "ONU-DH revisa Mecanismo de Protección y realiza 104 recomendaciones para su fortalecimiento", Ciudad de México, OACNUDH, 26 de agosto de 2019, https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-revisa-mecanismo-de-proteccion-y-realiza-104-recomendaciones-para-su-fortalecimiento/

69 *Idem.*

En respuesta al diagnóstico, en octubre de 2022 se integró el Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Protección a Personas Defensoras y Periodistas. Impulsado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México (ONUDH), el cual vinculaba a la Segob con organizaciones de la sociedad civil.[70] A un año de su creación, este grupo ha priorizado 75 de las 104 recomendaciones del diagnóstico de 2019, logrando ejecutar medidas de evaluación y de seguimiento para 19% de éstas. Los avances incluyen la asignación de recursos, enfoques en capacitaciones y la creación de subgrupos especializados.[71] Pese a estos avances en la medición y diagnóstico, persisten desafíos y malas prácticas en materia de análisis de riesgo y la ejecución de medidas.

Como se recalcó en la sección sobre presupuestos, ha aumentado la asignación presupuestal del Mecanismo. Esto representa un cambio con respecto al gobierno anterior. En 2018, se alertaba sobre la falta de recursos para el funcionamiento de la institución.[72] Sin embargo, al cierre de 2020, el gobierno federal y el Congreso decidieron debilitarla aún más mediante la desaparición de varios fideicomisos públicos, incluido el Fideicomiso para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.[73]

Según los últimos datos disponibles de la propia Segob, este fondo contaba con más de 129 millones de pesos.[74] El Consejo Consultivo del Mecanismo argumentó en contra de la eliminación del fideicomiso, resaltando su utilidad en la gestión eficaz y transparente de los fondos. No obstante, el Ejecutivo Federal indicó que esta eliminación se debía a corrupción: "Los que están defendiendo a los fideicomisos, defienden la corrupción, así de claro, porque esos fideicomisos no tenían ningún control. Inclusive, la Auditoría Superior de la Federación lo ha expresado, no había transparencia".[75] Desafortunadamente, aunque Presidencia se comprometió a presentar un informe sobre la presunta corrupción descubierta,[76] desde 2020 hasta la fecha de redacción de este informe, no se ha presentado ninguno.

70 Espacio OSC, "Desafíos en el Diseño y Monitoreo de Políticas de Protección: El Caso del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento del Mecanismo en México", Ciudad de México, Espacio OSC, 15 de abril 2024, https://espacio.osc.mx/2024/04/15/ponencia-desafios-en-el-diseno-y-monitoreo-de-politicas-de-proteccion-el-caso-del-grupo-de-trabajo-para-el-fortalecimiento-del-mecanismo-en-mexico-encuentro-regional-sobre-politicas-de-proteccion-d/

71 "A un año del grupo de trabajo para el fortalecimiento de la protección a personas defensoras y periodistas", Espacio OSC, https://espacio.osc.mx/2023/10/30/a-un-ano-del-grupo-de-trabajo-para-el-fortalecimiento-de-la-proteccion-a-personas-defensoras-y-periodistas/

72 Vázquez, Juan, "Espacio OSC llama al gobierno mexicano a destinar recursos para garantizar funcionamiento del mecanismo", Ciudad de México, ARTICLE 19, 29 de agosto de 2018, https://articulo19.org/espacio-osc-llama-al-gobierno-mexicano-a-destinar-recursos-para-garantizar-el-funcionamiento-del-mecanismo/

73 Vázquez, "La eliminación...", *op. cit.*

74 Gobierno de México, Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, "Fideicomiso 10232. Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas", (blog), 3 de septiembre de 2018, https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/fideicomiso-1032

75 "Defienden fideicomisos por corrupción: López Obrador", Capital 21, 14 de octubre de 2020, https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=3930

76 "Lamentable que legisladores defiendan a ladrones; en 10 días, informe sobre fideicomisos: AMLO", *Aristegui Noticias,* 8 de octubre de 2020, https://aristeguinoticias.com/0810/mexico/lamentable-que-legisladores-defiendan-a-ladrones-en-10-dias-habra-informe-sobre-fideicomisos-amlo/

Además de estas discrepancias en los fondos presupuestales, la institución se enfrenta a numerosos desafíos operativos y políticos, uno de estos es precisamente el crecimiento de las solicitudes de apoyo y la inscripción de personas beneficiarias.

Mientras que en 2018 el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México tenía alrededor de 700 personas beneficiarias, tanto periodistas como defensores de derechos humanos, en marzo de 2024 tenía más de 2000.[77] Esto implica que *el número de personas beneficiarias de la institución ha crecido en el sexenio 185.71%.* De esta forma, a pesar del crecimiento presupuestal, los fondos de la institución son insuficientes dadas las necesidades urgentes de periodistas y personas defensoras en riesgo.

En el informe anual 2020, *Distorsión: el discurso contra la realidad,* ARTICLE 19 resaltó que, a un año de las recomendaciones, existía una sobrecarga del personal del Mecanismo y limitaciones en su financiamiento. Esta sobrecarga llevaba a la institución al borde del colapso, en especial dado que las causas estructurales del riesgo no se han abordado adecuadamente por políticas estatales. En 2020, fueron asesinados Pablo Morrugares Parraguirre y Jorge Miguel Armenta Ávalos, dos periodistas beneficiarios del Mecanismo, quienes habían alertado sobre las amenazas de que fueron objeto. Estos asesinatos pusieron de manifiesto las fallas en la protección ofrecida.[78]

En este sexenio, además de los problemas estructurales y de falta de recursos, el Mecanismo se describió afectado por graves fallas en la ejecución de medidas y la carencia de una perspectiva de prevención. Como se vio en el capítulo 3, los asesinatos de periodistas fueron una constante este sexenio, incluso los asesinatos de al menos seis periodistas que gozaban de las medidas de protección del propio Mecanismo. Tal es el caso de Gustavo Sánchez Cabrera, asesinado el 17 de junio de 2021 sin que se llevaran a la práctica las medidas de protección pertinentes.[79]

Su caso es un ejemplo claro de que el Mecanismo aún puede tomar meses para incorporar y ejecutar medidas. Gustavo Sánchez Cabrera era director del medio digital *Noticias Minuto a Minuto* y *Panorama Pacífico TV.* Fue asesinado en Morro Mazatán, Oaxaca, por sujetos desconocidos que le dispararon en la cabeza. Sánchez, quien cubría asuntos de política local y sucesos policíacos, había sido amenazado, sufrió de allanamientos y presencias sospechosas cerca de su domicilio. A pesar de identificar a su agresor en un intento de asesinato previo en julio de 2020 y de que la Fiscalía General del Estado de Oaxaca emitiera medidas para su protección, como rondines policiales, éstas no se cumplían eficazmente. Desde que sufrió los primeros atentados, Sánchez había solicitado que se le incorporara en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, pero su caso tardó meses en tramitarse y, aunque fue aceptado en mayo de 2021, las medidas de protección no se pusieron en práctica a tiempo, pues fue asesinado 15 días después de su aprobación.

77 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, Área de datos, *Informe estadístico: marzo 2024: Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas,* 31 de marzo de 2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/911589/2024_03_Informe_estadi_stico.pdf

78 ARTICLE 19, *Distorsión: op. cit.*

79 ARTICLE 19, "Asesinatos de periodistas en México: resultado de la ausencia de una política pública integral de protección" Ciudad de México, ARTICLE 19, 21 de junio de 2021, https://articulo19.org/asesinatos-de-periodistas-en-mexico-resultado-de-la-ausencia-de-una-politica-publica-integral-de-proteccion/

El año siguiente, 2022, fueron asesinados en enero y marzo Roberto Toledo y Armando Linares, respectivamente, ambos del medio *Monitor Michoacán.* Los dos periodistas cubrían temas de corrupción y política local en Michoacán. Roberto fue asesinado cuando un grupo armado entró en las instalaciones del medio y disparó contra los presentes.[80] Armando fue asesinado en su hogar por sujetos desconocidos que lo localizaron después de hacer preguntas en su vecindario.

A pesar de las amenazas y la violencia palpable, Armando no aceptó la medida específica de un refugio de emergencia en otra entidad de la República, ofrecida por el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas, prefiriendo continuar con su labor periodística crítica, sin abandonar su comunidad. La respuesta del Mecanismo y del Ejecutivo Federal fue simplemente que como no había aceptado la medida idónea, no podía responsabilizarse a las autoridades.[81]

Este discurso sugiere que la culpa es de los propios periodistas por no aceptar protección, a pesar de las pruebas de que quienes la tienen han sido asesinados. Esta perspectiva también minimiza la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad de los periodistas y la libertad de expresión; además, la retórica de algunas autoridades locales ha contribuido incluso a un clima de miedo y censura que agrava la situación de los medios que intentan reportar sobre corrupción y otros temas sensibles en un ambiente hostil.

A lo largo del sexenio, ARTICLE 19 continuó observando muchas fallas en la gestión del Mecanismo, poniendo en tela de duda el compromiso del Ejecutivo Federal con la protección de los derechos humanos y la vida de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Una de esas fallas patentes es que los análisis de riesgo sólo se basan en el número de "eventos de riesgo". Por ende, sus análisis se convierten en cronograma de agresiones. Desafortunadamente, aunque se encuentra dentro de la metodología del Mecanismo, se pierden el estudio del contexto, los procesos legales activos, y el hecho de que los agresores de las víctimas sigan libres, incluso en cargos de poder.

Esto ha llevado a casos como el de Alberto Amaro Jordán, periodista de Tlaxcala, en los que el Mecanismo de Protección Federal le retirara las medidas protección, con base en que se determinara que la presencia de personas en su domicilio, además de persecuciones vehiculares, eran incidentes posiblemente no vinculados con su labor periodística.[82] A pesar de las continuas amenazas y agresiones que ha sufrido desde 2019 hasta la fecha —incluso ser privado de la libertad por policías municipales, amenazas de muerte y tentativas de homicidio—, las autoridades no han formulado un plan de protección adecuado. Por esta razón, el periodista interpuso recursos de amparo para suspender el retiro de dichas medidas, además de exigir la correcta aplicación de las medidas para la protección de su persona.[83]

80 ARTICLE 19, "Roberto Toledo se convierte en el cuarto periodista asesinado en el primer mes de 2022", Ciudad de México, ARTICLE 19, 3 de febrero de 2022, https://articulo19.org/roberto-toledo-se-convierte-en-el-cuarto-periodista-asesinado-en-el-primer-mes-de-2022/

81 ARTICLE 19, "Ante el asesinato de Armando Linares el Estado revictimiza y omite sus responsabilidades", Ciudad de México, ARTICLE 19, 18 de marzo de 2022, https://articulo19.org/ante-el-asesinato-de-armando-linares-el-estado-revictimiza-y-omite-sus-responsabilidades/

82 ARTICLE 19, "ARTICLE 19 y CPJ condenan nuevo ataque contra periodista de Tlaxcala", Ciudad de México, ARTICLE 19, 10 de enero de 2024, https://articulo19.org/article-19-y-cpj-condenan-nuevo-ataque-contra-periodista-de-tlaxcala/

83 "México: Periodista en Peligro: Alberto Amaro", Amnistía Internacional, 28 de febrero de 2024, https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/7702/2024/es/

El 9 de noviembre de 2020, un grupo de activistas y periodistas fue atacado a balazos durante una manifestación. Resultaron heridos Cecilia Solís y otros comunicadores.

Foto: ELIZABETH RUIZ/CUARTOSCURO

Otro caso es el de Cecilia Solís Martín en Quintana Roo. En el marco de las protestas del 9 de noviembre de 2020, la policía municipal de Benito Juárez, adscrita al Mando Único Policial de Quintana Roo, reprimió y dispersó a balazos una manifestación en donde resultaron heridas o detenidas arbitrariamente al menos 11 personas, entre ellas Cecilia, quien sufrió un impacto de bala. Desde que ocurrieron, la periodista ha seguido el caso y tomado parte de las acciones colectivas de protesta por el #9N. Mientras tanto, continúa siendo víctima de amenazas y persecución.[84], [85] En junio de 2023, el Mecanismo propuso el retiro de las medidas para su protección, argumentando un bajo número de agresiones, sin considerar que los policías involucrados siguen siendo investigados e incluso están libres.[86]

Si bien ARTICLE 19 comprende que las medidas de protección no deben ser permanentes, lo cierto es que el Mecanismo de Protección reduce o modifica medidas de los planes de protección sin un proceso de coordinación con otras instancias y sin planes seguros para la reducción de estas medidas. La relación entre la Fiscalía y otras instituciones encargadas de la protección de periodistas, como el Mecanismo, es insuficiente y carece de la coordinación necesaria para garantizar la seguridad de las personas comunicadoras o defensoras de derechos humanos.

Además de los casos citados, cabe mencionar que desde 2019 hasta marzo de 2024 el Mecanismo ha otorgado 278 refugios, de los cuales 160 han sido a periodistas.[87] Además de los desafíos que implica para la persona un refugio, como los efectos emocionales que supone abandonar sus hogares, las limitaciones a su labor periodística y perjuicio a sus familiares, tampoco hay procesos de retorno seguro para la prensa.

84 ARTICLE 19, "Aumentan hostigamientos contra periodista en Quintana Roo a un año de las protestas feministas del 9N", Ciudad de México, 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/

85 ARTICLE 19, "Organizaciones exigimos alto al acoso e intimidaciones contra Cecilia Solís Martín", Ciudad de México, ARTICLE 19, 18 de marzo de 2021, https://articulo19.org/organizaciones-exigimos-alto-al-acoso-e-intimidaciones-contra-cecilia-solis-martin/

86 Sarmiento, Lino, "Víctimas de represión policial en Cancún acusan de simulación a la FGE", *¡Por Esto!*, 6 de mayo de 2021, https://www.poresto.net/quintana-roo/2021/5/6/victimas-de-represion-policiaca-en-cancun-acusan-de-simulacion-la-fge.html

87 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, Área de datos, *op. cit.*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/911589/2024_03_Informe_estadi_stico.pdf

Periodistas en la cobertura de la instalación del Mecanismo Estatal de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en Baja California, el 31 de enero de 2022.
Foto: **OMAR MARTÍNEZ/CUARTOSCURO**

En agosto de 2023, Yanely Fuentes Morales, periodista y víctima de desplazamiento forzado interno desde julio del 2019, recibió un mensaje por WhatsApp de un empleado de RCU, empresa arrendadora de los servicios de protección que otorga el Mecanismo, en la que se le indicó que debía entregar su refugio al día siguiente. Yanely ya había expresado su deseo de retornar a su localidad; sin embargo, ha subrayado que lo hará "sólo hasta que exista un plan de retorno adecuado que genere las condiciones de seguridad necesarias para que pueda recuperar su proyecto de vida".[88]

Desde 2021 se había planteado la creación de una mesa de trabajo con las autoridades de Guerrero y de su localidad para definir las condiciones de seguridad contempladas por un plan de retorno. La reunión no fue satisfactoria, pues tuvo lugar sin la presencia de la periodista. El Mecanismo no dio opción para buscar alternativas. El día asignado para la eliminación del refugio, se presentó personal de la empresa y suspendieron el servicio de luz y gas, esto sin comunicación alguna del Mecanismo.

Además de los obstáculos que afronta el Mecanismo, en los últimos años proliferaron las instituciones de protección en los estados. A la fecha, existen al menos 23 entidades federativas con alguna unidad especializada, mecanismo o comisión de protección a periodistas. No obstante, como consta en la investigación "Protección de papel para periodistas en México" del Colectivo Desde Provincia, estas instancias aún deben encarar muchos desafíos para su funcionamiento; por ejemplo: falta de presupuesto y personal. Funcionan como burocracias, haciendo las veces de "oficialías de partes" que sólo gestionan trámites sin ofrecer protección efectiva; ausencia de procedimientos internos claros y falta de capacitación adecuada para su personal, entre otras.[89] Debido a esta disparidad en las capacidades de las entidades federativas, se genera el desafío adicional del coordinar a las instituciones de protección estatales con el Mecanismo federal.

Así, se concluye que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas es una institución que indudablemente ha cambiado durante este gobierno en comparación con el anterior. No obstante, los desafíos que afronta y las fallas en la correcta aplicación de medidas, en el análisis de riesgo y la falta de una mirada preventiva que le permita coordinarse con otras instancias lo han convertido en una ventanilla única de atención, incapaz de generar un cambio sustantivo para contribuir a acabar con la violencia que viven en México tanto personas periodistas como defensoras de derechos humanos.

88 ARTICLE 19, "Mecanismo de Protección de SEGOB deja en desamparo a periodista desplazada", Ciudad de México, ARTICLE 19, 4 de septiembre de 2023, https://articulo19.org/mecanismo-de-proteccion-de-segob-deja-en-desamparo-a-periodista-desplazada/

89 *Protección de papel para periodistas en México*, Colectivo Desde Provincia, [s/f] https://comisionesdepapel.ladobe.com.mx

Las fiscalías: impunidad continua

La Fiscalía General de la República (FGR), bajo el mando de Alejandro Gertz Manero, afronta graves desafíos para su función de investigar y perseguir delitos contra la libertad de expresión. La FGR, por intermedio de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), se ha mostrado incapaz de hacer investigaciones exhaustivas y diligentes, dejando a los periodistas vulnerables y sin acceso a la justicia. A pesar de las promesas de garantizar la justicia para periodistas víctimas de delitos, este sexenio los avances han sido limitados y, dado que se transmite el mensaje de que los agresores no serán investigados, ellos se perciben impunes.

Uno de los primeros factores para la impunidad es no tomar los casos vinculados a la libertad de expresión, ni iniciar investigaciones diligentes y expeditas. En el informe anual de 2021, *Negación,* ARTICLE 19 resaltó que la FGR, ha condicionado de forma excesiva la atracción de casos y ha limitado o descartado los casos de violencia contra la prensa. La FEADLE por ejemplo, ha reducido el número de indagatorias por delitos cometidos contra periodistas en este sexenio.[90] Esto puede apreciarse en el cuadro Total de indagatorias iniciadas por la FEADLE por delitos contra periodistas.

En el gráfico Total de indagatorias iniciadas por la FEADLE por delitos contra periodistas, *puede apreciarse una reducción clara, de un 28.40% de las indagaciones iniciadas por la FEADLE por estos delitos,* a pesar de que los datos estadísticos demuestran que la violencia contra la prensa no ha disminuido en comparación con el sexenio anterior.

El menor reconocimiento de la violencia contra la prensa por la FGR se vuelve visible al momento de comparar las indagatorias iniciadas por asesinatos contra periodistas. *Mientras que la FEADLE reconoce y ha iniciado expedientes de los asesinatos de 104 periodistas desde su año de creación en 2010, a lo largo de este sexenio sólo ha iniciado 14 procesos.*[91] Es decir, de los 46 asesinatos que ARTICLE 19 mencionó en el capítulo 3, la FEADLE sólo ha tomado 30.43% de los casos de homicidios de periodistas. Visto desde otro ángulo, sólo 13.46% de los asesinatos de periodistas con indagatorias de la FEADLE ocurrieron en este sexenio, mientras que la mayoría de sus procesos de investigación se concentran en casos del sexenio anterior.

Otro elemento que contribuye a la impunidad es que una vez que se toma el caso, persisten muchas fallas en los procesos de investigación y comunicación con las víctimas. En especial en el caso de FEADLE, las víctimas y sus familias a menudo se enfrentan a constantes cambios de ministerios públicos, por lo que deben explicar repetidamente el caso y sus avances, retrasándose así la justicia para las víctimas.

La lentitud en los procesos lleva aparejada altos niveles de impunidad en delitos contra la libertad de expresión. De 1726 indagaciones de la FEADLE desde su creación a abril de 2024, sólo se reportan 187 sentencias y otras formas de resolución en favor de las víctimas (acuerdos reparatorios, procedimientos abreviados, suspensión condicional del proceso). Ello da por resultado *impunidad en 89.17% de los casos de violencia contra la prensa.* También debe tomarse en cuenta que la mayoría de estas sentencias y formas de terminación anticipada se concentran en los autores materiales de los

90 ARTICLE 19, *Negación,* Ciudad de México, ARTICLE 19, 5 de abril de 2022, https://articulo19.org/negacion/#:~:text=En%20su%20informe%202021%2C%20ARTICLE,el%20primer%20trimestre%20de%202022.

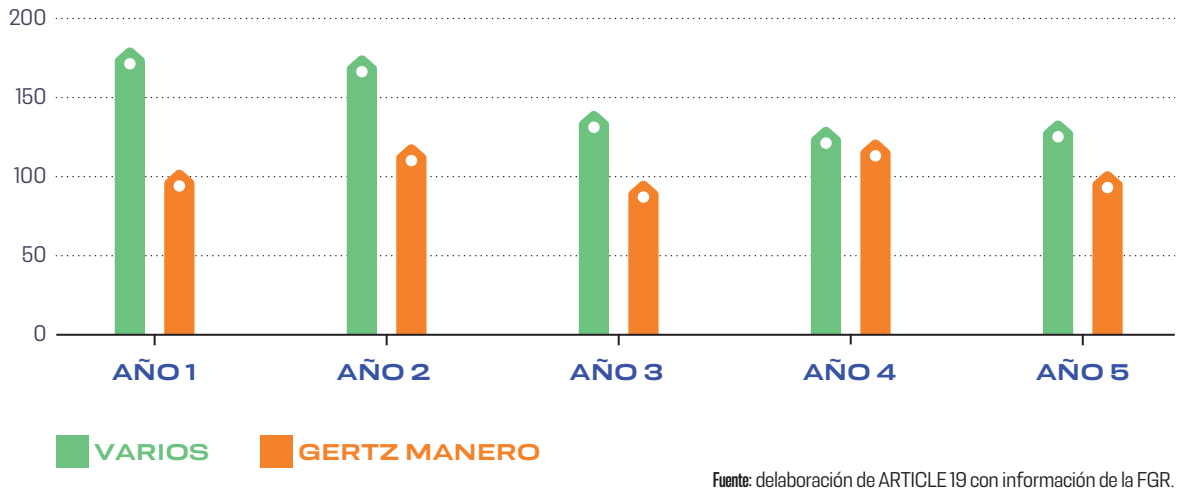
91 *Ibid.*

TOTAL DE INDAGATORIAS INICIADAS POR LA FEADLE POR DELITOS CONTRA PERIODISTAS

	VARIOS* (SEXENIO EPN 2013-2017)	GERTZ MANERO (SEXENIO AMLO 2019-2023)
AÑO 1	181	104
AÑO 2	176	120
AÑO 3	141	97
AÑO 4	131	123
AÑO 5	135	103

Fuente: elaboración de ARTICLE 19 con información de la FGR.

TOTAL DE INDAGATORIAS INICIADAS POR LA FEADLE POR DELITOS CONTRA PERIODISTAS



Fuente: delaboración de ARTICLE 19 con información de la FGR.

delitos. Si bien, este número representa un avance en comparación con el sexenio anterior, la cifra debe analizarse considerando información previa: que la FEADLE ha reducido el número de casos que atrae, lo cual modifica la percepción de retraso.

La falta de una aplicación eficaz del Protocolo Homologado para la Investigación de Delitos contra la Libertad de Expresión contribuye a la parálisis de las investigaciones y a perpetrar la impunidad en el país. Este problema se expande particularmente a las instituciones de investigación en los estados: en el informe anual 2021, *Negación,* ARTICLE 19 subrayaba que las fiscalías estatales no tenían la capacidad para responder a muchas de las 128 solicitudes de información sobre el uso del Protocolo. En el cuadro Resumen de respuestas sobre averiguaciones y carpetas abiertas por delitos contra periodistas en comparación con averiguaciones y carpetas donde se aplica el Protocolo Homologado, pueden observarse las indagatorias en las que se aplica el Protocolo.

RESUMEN DE RESPUESTAS SOBRE AVERIGUACIONES Y CARPETAS ABIERTAS POR DELITOS CONTRA PERIODISTAS EN COMPARACIÓN CON AVERIGUACIONES Y CARPETAS DONDE SE APLICA EL PROTOCOLO HOMOLOGADO

ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE RESPUESTA SOBRE APLICACIÓN DEL PROTOCOLO HOMOLOGADO DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2018-2020)
Aguascalientes, Sonora	Incompetencia
Baja California, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa	Información inexistente o no generada
Campeche, Tabasco	Ninguna averiguación o carpeta de casos contra periodistas o contra la libertad de expresión, por lo tanto, sin aplicación del Protocolo
Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo	Respondieron que hay un número distinto de averiguaciones o carpetas de casos contra periodistas o contra la libertad de expresión en comparación con averiguaciones o carpetas en los que se aplica el Protocolo Homologado
Chiapas, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí	El número de averiguaciones o carpetas de casos contra periodistas o contra la libertad de expresión coincidía con averiguaciones o carpetas en los que se aplicaba el Protocolo Homologado
Guanajuato	Ante la pregunta sobre la aplicación del Protocolo Homologado sólo se respondió: "En todos los casos de delitos contra periodistas".
Baja California Sur	Sin respuesta

Fuente: elaboración de ARTICLE 19.

Como puede observarse, sólo en cuatro entidades federativas —Chiapas, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí— pudo corroborarse que coincide el número de averiguaciones y carpetas por delitos contra periodistas con las averiguaciones y carpetas en las que se aplica el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión. Así, este protocolo, creado en 2018, tres años después seguía siendo letra muerta.

CASOS DE ACOSO JUDICIAL POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE CASOS
Puebla	22
Yucatán	15
Ciudad de México	14
Baja California	12
Guanajuato	9
Baja California Sur	8
Chiapas	7
Michoacán	7
Sinaloa	6
Tlaxcala	5
Jalisco	5
Morelos	5
Coahuila	4
Colima	4
Nayarit	4
Veracruz	3
Oaxaca	3

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE CASOS
Tamaulipas	3
Durango	3
Aguascalientes	3
Guerrero	2
Estado de México	2
Sonora	2
Campeche	2
Extranjero	2
Nuevo León	2
Zacatecas	2
Quintana Roo	1
San Luis Potosí	1
Chihuahua	0
Tabasco	0
Hidalgo	0
Querétaro	0

Fuente: elaboración y datos de ARTICLE 19.

No aplicar el Protocolo es problemático en dos sentidos: por un lado, se subraya que en México no se investiga conforme a las propias normas aplicables. La falta de recursos, de capacitaciones en la materia, o incluso simplemente la falta de voluntad política genera instituciones inertes, que no investigan con una perspectiva de derechos humanos. Por otro lado, la ausencia de una perspectiva de protección permite que estas instancias se usen como instrumentos para agredir a la prensa.

Como se resaltó en el capítulo 3, *La continuidad en la violencia contra la prensa,* una de las tendencias más preocupantes es el acoso judicial. La inexistencia de protocolos en las fiscalías permite a actores de los sectores público y privado valerse de estas instituciones en sus estrategias para silenciar y censurar periodistas.

Como se describió en el capítulo 3, el acoso judicial se ha mantenido como una constante en el territorio nacional (véase el cuadro Casos de acoso judicial por entidad federativa). Cuando estas agresiones son persistentes, resulta claro que las fiscalías no están haciendo su debida diligencia al analizar, desde una perspectiva de derechos humanos y de libertad de expresión, si el recurso presentado debe admitirse, y si las instituciones deben comenzar las indagatorias. Estos patrones invariables representan un uso sistémico de los procesos civiles, penales, administrativos o electorales para intimidar y criminalizar a la prensa.[92] Un caso que resalta es el de Puebla, *estado en el que la prensa ha sido víctima de la mayoría de los casos de acoso judicial (22), y donde 100% de las demandas y denuncias han*

92 Como se detalla en el capítulo 3, las agresiones catalogadas como acoso judicial son hostigamiento ministerial o judicial por la vía penal, hostigamiento judicial por la vía civil, hostigamiento administrativo y hostigamiento electoral.

sido iniciadas por personas funcionarias públicas. Así, en Puebla, la Fiscalía General del Estado funge a todas luces como un brazo más del gobierno para acosar a la prensa.

Puebla no es la única entidad donde sólo hay procesos judiciales iniciados por quienes gobiernan. De las 32 entidades federativas sólo en cuatro —Chihuahua, Tabasco, Hidalgo y Querétaro, 12.5%— no se registró ningún caso de acoso judicial, y sólo en dos más —Quintana Roo y San Luis Potosí, 6.25%— los casos registrados fueron exclusivamente por particulares que abusaron de la legislación mexicana. *Así, en 81.25% de los estados (26), al menos una de las demandas o denuncias documentadas provenía directamente de personas funcionarias públicas.* Esta mancuerna formada por autoridades del Poder Ejecutivo de cada entidad federativa y las fiscalías refuerza las dudas sobre la autonomía efectiva de estas últimas.

Desafortunadamente, el uso faccioso de los poderes de las fiscalías no se limita a los estados. Un caso ejemplar de este abuso por la FGR fue el siguiente,

> *A partir del 24 de agosto de 2021, la Fiscalía General de la República (FGR) ha solicitado al menos tres 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.*[93]

Esto a raíz de que integrantes del Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C. (FORO) recibieron presuntamente del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) recursos federales de manera ilegal. La persecución por la vía penal de FORO por delitos como delincuencia organizada fue desproporcionada, en tanto que genera efectos sociales e inhibitorios en el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información en el ámbito académico.[94]

Desde el gobierno anterior, este uso faccioso no se ha limitado al ámbito académico. Sigue habiendo prácticas de abuso por los poderes del órgano investigativo. Tal es el caso de la periodista Marcela Turati y las defensoras de derechos humanos Mercedes Doretti y Ana Lorena Delgadillo. En 2015, a raíz de sus distintas investigaciones periodísticas, así como del acompañamiento a víctimas de casos de violaciones graves a los derechos humanos en San Fernando, Tamaulipas, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) inició un proceso de investigación indebida por delincuencia organizada y secuestro. La PGR justificó además una intervención telefónica de las tres mujeres. Así, además de los abusos de la institución investigadora en contra de la periodista y las defensoras se sumó la vigilancia ilegal. Las pesquisas de la investigación incluyeron solicitudes de datos conservados, geolocalización, intercepción de llamadas telefónicas y análisis grafoscópico de documentos oficiales en poder de autoridades.[95], [96]

93 ARTICLE 19, "Persecución penal irracional de FGR criminaliza la libertad académica", Ciudad de México, ARTICLE 19, 24 de septiembre de 2021, https://articulo19.org/persecucion-penal-irracional-de-fgr-criminaliza-la-libertad-academica/

94 *Idem.*

95 Amnistía Internacional, *Perseguidas: Criminalización de mujeres defensoras de derechos humanos en México*, Ciudad de México (AI), 21 de mayo de 2024,https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/perseguidas-criminalizacion-de-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos-en-mexico/

96 Para mayor información sobre vigilancia ilegal en México, recomendamos leer el capítulo 4.

Durante el sexenio se evidenció el crecimiento de la Sedena y una mayor militarización en el país.

Foto: ISABEL MATEOS/CUARTOSCURO

Desafortunadamente, el relevo de los mandos en la nueva Fiscalía General de la República (FGR) no significó una modificación del caso. Los hechos fueron conocidos por las víctimas en 2021 y denunciados en noviembre de ese mismo año ante la Fiscalía de Asuntos Internos de la FGR. Se dieron a conocer a distintas instituciones nacionales e internacionales, que expresaron su preocupación por esos actos, claramente violatorios de los derechos a la privacidad, intimidad, debido proceso, defensa de los derechos humanos, libertad de expresión y prensa.[97]

A pesar de que existe una indagatoria de Asuntos Internos, el proceso se ha mantenido congelado y las víctimas no han recibido sobre el abuso de esta autoridad. Las víctimas presentaron una queja ante la CNDH la cual fue cerrada justificando a la FGR, hasta que se le exigió públicamente a la CNDH que reabriera el caso y ésta decidió hacerlo. Las víctimas se han visto forzadas a interponer una serie de recursos legales y amparos para exigir su derecho de acceso a la información de la investigación en su contra. La Fiscalía no sólo les ha negado a las víctimas las carpetas con la información de los actos ilegales de la investigación, sino que en al menos dos ocasiones ha negado la existencia de éstas.[98] Así, no sólo se demuestra que no ha habido un cambio en comparación con el gobierno anterior, sino que está dispuesta a mantener un pacto de impunidad con sus antecesores.

En materia de las instituciones, la prioridad gubernamental ha sido clara este sexenio. Mientras el gobierno federal ha debilitado a organismos relacionados con los derechos humanos, la procuración de justicia, la atención a víctimas y el derecho de acceso a la información. Las Fuerzas Armadas se han visto notoriamente fortalecidas en atribuciones y presupuesto. Las instituciones no sólo sufren de escasez de recursos, sino que, al ser cooptadas por los poderes públicos, pierden su autonomía y se convierten en parte de un sistema que ningunea a las víctimas, es incapaz de atender la violencia contra la prensa o, peor aún, justifica la violencia y la militarización.

97 ARTICLE 19, "CNDH niega persecución de FGR contra periodista, defensoras de derechos humanos y perita independiente: Marcela Turati, Ana Lorena Delgadillo y Mercedes Doretti", Ciudad de México, ARTICLE 19, 28 de septiembre de 2023, https://articulo19.org/cndh-niega-persecucion-de-fgr-contra-periodista-defensoras-de-derechos-humanos-y-perita-independiente-marcela-turati-ana-lorena-delgadillo-y-mercedes-doretti/

98 *Ibid.*

Recomendaciones

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

- Ejercer cabalmente sus funciones constitucionales de promoción y protección de los derechos humanos, observando su autonomía, sin exceder sus facultades establecidas jurídicamente.
- Atender de manera eficiente e imparcial las quejas que presenten personas periodistas por presuntas violaciones a derechos humanos, en general, y por violaciones a la libertad de expresión.
- Emitir las recomendaciones necesarias a cualquier autoridad para evidenciar las violencias a los derechos humanos a los que se exponen las y los periodistas en el ejercicio de sus actividades.
- Dar seguimiento a las recomendaciones generales o particulares de forma puntual, plena, profesional y diligente, promoviendo las acciones legales pertinentes en caso de incumplimiento de recomendaciones aceptadas.
- Incidir de manera continua en políticas públicas que visibilicen la importancia de la libertad de expresión, el derecho a la información y la actividad periodística en una sociedad democrática.
- Coordinarse de manera eficaz con las autoridades para incidir de manera efectiva en la reversión del grave contexto de violaciones a derechos humanos, particularmente aquellos en los que estén expuestos las y los periodistas.
- Presentar las acciones legales necesarias contra las legislaciones restrictivas en materia de libertad de expresión o derecho a la información cuándo éstas sean de reciente aprobación y publicación, e incidir en aquellas que hayan sido identificadas como contrarias al ejercicio de la libertad de expresión y no hayan sido cuestionadas oportunamente con mecanismos de control constitucional.
- Visibilizar con la más amplia difusión actos que violenten derechos humanos, sobre todo cuando los perpetradores sean funcionarios públicos.

A la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas:

- Cumplir de manera eficiente sus funciones y sin tratos que vuelvan a victimizar a las personas, además de dar una buena atención a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos.
- Formular planes de reparación integral del daño que satisfagan a las víctimas, y atiendan real y sustantivamente los daños sufridos y sus repercusiones, con perspectivas de género e interculturalidad.
- Eliminar obstáculos burocráticos innecesarios o que sobrecarguen la situación de las víctimas como parte de los trámites que efectúan ante la Comisión Ejecutiva.

Al Mecanismo de Protección para Personas Periodistas y Defensoras de los Derechos Humanos:

- Generar procesos de coordinación que eliminen el fraccionamiento de las medidas de prevención y protección entre el Mecanismo, las unidades de protección y los mecanismos de los estados. Para ello es importante establecer pautas de coordinación mínimas que adopten los principios de complementariedad, integralidad, máxima protección a las personas, no victimización secundaria, no criminalización e incorporación de las perspectivas de género, infancia, interseccionalidad e interculturalidad.

- Asegurar la participación activa de las instituciones que constituyen la Junta de Gobierno del Mecanismo, como la Fiscalía General de la República (FGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), para que actúen, con base en sus facultades y con investigaciones diligentes y recomendaciones, para contribuir a la prevención de la violencia contra la prensa y el fortalecimiento de los planes de protección.

- Dar seguimiento efectivo al grupo de trabajo formado por las autoridades de la Junta de Gobierno del Mecanismo, la sociedad civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para cumplir las recomendaciones del diagnóstico de ésta última sobre el funcionamiento del Mecanismo.

A los Poderes Ejecutivo y Legislativo:

- Destinar los recursos económicos pertinentes a la importante labor de la CEAV y la CNDH en materia de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos, sin tomar determinaciones con tintes políticos o criterios arbitrarios en detrimento de las víctimas mismas.

- Respetar la autonomía constitucional de la CNDH, designando para dirigirla a un candidato con un perfil idóneo e independiente del régimen gubernamental en turno, y absteniéndose de intervenir en el funcionamiento de dicha Comisión.

- Destinar los recursos económicos pertinentes a la importante labor del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas en materia de atención a periodistas y activistas en riesgo. Esto implica también dotar de recursos suficientes a las instituciones de protección estatales.

- Formular una política pública de protección integral para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión de las y los periodistas. Reconocer que es tarea del Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito de su competencia, crear las condiciones para reunir a los poderes públicos y los tres niveles de gobierno en torno a la protección integral de las y los periodistas. Es primordial generar una coordinación entre el Mecanismo, las unidades estatales de protección y los mecanismos locales, que elimine el fraccionamiento de las medidas de prevención y protección.

- Asegurar la transparencia y la participación eficaz de la sociedad en los procesos de designación pública. Esto implica también asegurar que los procesos de designación de los titulares de organismos autónomos se hagan con criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

- Derogar los distintos tipos penales que criminalizan la libertad de expresión (calumnia, difamación, injurias, ultrajes, "halconeo", etcétera), en especial por intermedio del Poder Legislativo de los estados donde aún existen este tipo de delitos, que favorecen la continuidad del acoso judicial contra periodistas y medios de comunicación.

- Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las normativas de protección a periodistas estatales y armonizarlas con la legislación federal.

A la Fiscalía General de la República (FGR) y a las fiscalías y procuradurías estatales:

- Aplicar el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos contra la Libertad de Expresión. Esto implica la capacitación de su personal en el uso, así como asegurar, dentro de su presupuesto asignado, los recursos necesarios para que los actos de investigación indicados en el Protocolo puedan tomar lugar.

- Garantizar los derechos a la información y participación de las víctimas en la investigación, perfilando la elaboración de planes que incorporen las hipótesis y líneas de investigación que deriven de los hechos denunciados.

- Capacitación permanente a los agentes del ministerio público y policías de investigación sobre la perspectiva especializada en materia de libertad de expresión.

- Incorporación de unidades o personas expertas en análisis de contexto en las fiscalías locales.

- Adopción del enfoque macrocriminal en la investigación de los delitos —sobre todo los de mayor gravedad— para identificar todas las formas de autoría y participación.

- Construcción de bases de datos con compatibilidad operativa entre fiscalías y en éstas, que permitan contar con información desagregada y funcional para las investigaciones.

ARTICLE 19