



MADHIA  
GUE  
HINDIR

DEMOCRASIA

SIMBOL  
PANCASILA

RUSE.

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

#### Dirección

Ana Cristina Ruelas  
Verónica Rivera  
Kathleen Budd  
Julie Stroeyer  
Adriana Díaz

#### Programa de Derecho a la Información

Ricardo Luévano  
Dominique Amezcua  
Carlos Dorantes  
Ricardo Reyes  
Jacqueline Villarruel  
Gema Villela  
Mauricio Guerra  
Francisco Robles Gil  
Alejandro Rojas

#### Programa de Derechos Digitales

Paulina Gutiérrez  
Vladimir Cortés

#### Programa de Protección y Defensa

Leopoldo Maldonado  
Carla Cavarretta  
Erick Monterrosas  
Sandra Patargo  
Julio Colín  
Luis Knapp  
Diego Martínez  
Itzia Miravete  
Gabriela Castillo

#### Área de Administración y Finanzas

Dulce Ramírez  
Araceli Rosas  
Elizabeth Pérez  
Evelynn León  
Juan Carlos Arriaga

#### Área de Comunicación y Contenidos Digitales

Juan Vázquez  
Prometeo Rodríguez

#### Diseño y diagramación

Isaac Ávila  
Virginia Ramírez

#### Corrección de estilo

Diana Goldberg

#### Portada

Rakel RUSE  
Instagram: @rakelruse

[www.articulo19.org](http://www.articulo19.org)  
Twitter: [article19mex](https://twitter.com/article19mex)  
Facebook: [Articulo19](https://www.facebook.com/Articulo19)

---

# DEMOCRACIA SIMULADA, NADA QUE APLAUDIR

---

ARTICLE 19 agradece a todas y todos los periodistas, a la Red Rompe el Miedo, a los mujeres y hombres que nos han permitido aprender y trabajar en conjunto para que en este país se respeten los derechos a la libertad de expresión e información. Caminar a su lado durante estos 10 años nos hizo fuertes. También agradecemos a las organizaciones aliadas por hacer que nuestra voz resuene mucho más fuerte.

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

Angelica Foundation  
Ford Foundation  
Embajada de Irlanda en México  
Embajada de Suiza en México  
Hivos  
International Women's Media Foundation  
John D. and Catherine T. MacArthur Foundation  
Open Society Foundations  
Porticus  
Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)  
United States Department of State (USDOS)  
Unión Europea  
United States Agency for International Development (USAID)  
William and Flora Hewlett Foundation  
Donantes individuales  
Otros

Ciudad de México, a 20 de marzo de 2018 – La presente obra se respalda de una licencia de Creative Commons Atribución– Licenciamiento Recíproco 2.5 México. La reproducción de este material está permitida a través de cualquier medio y alentada siempre a que se respete el crédito de los actores y la organización.



ARTICLE 19 promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. La violencia contra las y los periodistas en México posee particularidades insoslayables, de acuerdo con la identidad de género de las víctimas. Ofrecemos una disculpa a las y los lectores si en el presente informe empleamos genéricos para referirnos a cada persona.

# ÍNDICE

- 6 EDITORIAL  
RAZONES PARA NO APLAUDIR
- 11 PRÓLOGO
- 25 INTRODUCCIÓN  
ARTICLE 19: 10 AÑOS EN MÉXICO DEFENDIENDO  
LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN
- 49 MEDIOS: LA CENSURA SUTIL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL
- 73 PROTECCIÓN E IMPUNIDAD: UN SEXENIO SIN RESPUESTAS
- 107 DERECHOS DIGITALES: INTERNET BAJO ACECHO
- 133 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:  
ARCHIVOS PARA EL CONOCIMIENTO DE LA VERDAD
- 151 ESPACIO CÍVICO: REDUCCIÓN DE LIBERTADES
- 175 AGENDA MÍNIMA EN MATERIA DE LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

## SOBRE ARTICLE 19

- 193 NOTA METODOLÓGICA
- 196 FINANCIAMIENTO

# EDITORIAL

## RAZONES PARA NO APLAUDIR

Este 2018, ARTICLE 19 cumple 10 años en México. En este tiempo, hemos sido testigos de un sinnúmero de acciones de la sociedad civil para impulsar el desarrollo democrático y establecer un piso mínimo para la garantía de los derechos humanos; en estos años, la participación se ha incrementado y las voces, multiplicado. En el último lustro, nuestro país ha experimentado el surgimiento de un periodismo de investigación vibrante y resistente al miedo que deriva de los embates de la violencia y la represión. A pesar de la intencionada limitación a las libertades democráticas por parte del Estado y de otros actores del contexto nacional, la sociedad se ha unido y ha logrado poner en relieve exigencias que buscan combatir la lacerante impunidad y penetrante corrupción de los organismos del Estado.

México sigue siendo el país más peligroso para ejercer el periodismo en América Latina y los niveles de violencia a los que se enfrentan quienes buscan informar son sólo comparables con aquellos países en situación de guerra declarada, como Siria. Así, en 2017 documentamos 507 agresiones contra periodistas y 12 asesinatos. A lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto se han registrado 1,986 agresiones.

La violencia no ha cesado y el ingenio para generar nuevas formas de violentar la libertad de expresión e información ha provocado una contracción continua del espacio cívico, ese donde participamos, nos expresamos, nos reunimos e informamos. Mientras que algunos seguimos luchando por buscar y encontrar información, otros mueren por difundirla y, para otros más el problema no es hacerse de información, sino saber si pueden creer en ella. La evolución hacia el mundo digitalizado ha traído consigo que el espectro de la violencia

sea más complejo, pero también ha permitido expandir las libertades y lograr que nuestra voz se escuche más allá de las fronteras de los ríos Bravo y Usumacinta.

En el Informe anual 2016, *Libertades en resistencia*, advertimos que el Estado mexicano implementó una política bien articulada desde los distintos niveles de gobierno, así como desde todas las instituciones, para reducir los flujos de información efectiva que llega a la sociedad. Por medio de historias reales fuimos dando cuenta de las distintas formas que reviste la violencia. En este informe presentamos el paradigma de la libertad de expresión como un pentágono en el que cada vértice representa una vertiente: democratización de medios, protección y acceso a la justicia, derechos digitales, transparencia y rendición de cuentas y, espacio cívico; cada una interdependiente de la otra, el perímetro lo define el Estado y el área se convierte en el espacio en el que cada ciudadano puede ejercer dichas libertades. Así, la lectura de este informe nos permite mostrar cómo este espacio se ha contraído en los últimos 6 años y, al final, otorga una agenda mínima que habrá de seguirse para su expansión.

En el capítulo introductorio hacemos un recuento general de los avances y retrocesos en cada una de estas vertientes; luego, en el primer capítulo decidimos referirnos a la victoria, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia para ordenar al Congreso de la Unión la regulación de la publicidad oficial; en el segundo, hablamos sobre las historias de aquellos y aquellas que han sufrido la violencia y que han tenido que enfrentarse a un Estado que se olvidó de ellos, que torna inaccesible la verdad y la justicia; en el tercero, narramos esas violencias que son difíciles de entender pero que forman parte del

mundo actual, en el que las tecnologías de información e internet se convierten en un aspecto de nuestra vida y, por lo tanto, en un espacio para ejercer la libertad de expresión e información; en el cuarto, continuamos con la lucha de los archivos como instrumentos de acceso a la información y el derecho a la verdad y, finalmente, el quinto trata de la evolución de la protesta social y el uso de la fuerza del Estado.

ARTICLE 19 es una organización internacional de derechos humanos plural y apartidista que busca que todas las personas en el mundo puedan buscar información, acceder a ella y expresarse libremente. Reconocemos que es deber del Estado garantizar, proteger y promover los derechos humanos y, por ello, nuestro trabajo es exigir el cumplimiento de estas obligaciones. En ese sentido, y en un contexto donde el gobierno mexicano ha sido incapaz de responder y garantizar un verdadero Estado de derecho, el trabajo de ARTICLE 19 se centra en buscar los mecanismos idóneos para la defensa de los derechos mencionados, tanto en el ámbito legal como en el correspondiente a la protección y promoción.

ARTICLE 19 reconoce que el Estado es el único encargado de garantizar la seguridad de las y los periodistas y de todos aquellos que ejercen la libertad de expresión e información. Por esta razón, el informe incluye una serie de recomendaciones que exigimos sean tomadas en cuenta, pues sólo así estaremos mostrando la intención de avanzar a hacia una verdadera democracia, hacia un verdadero Estado de libertades.

Equipo de la Oficina para México  
y Centroamérica de ARTICLE 19

DEMOCRACIA SIMULADA, NADA QUE APLAUDIR

---

# PRÓLOGO

---

---



ARTICLE19

---







# PRÓLOGO

MARTA DURÁN DE HUERTA PATIÑO

---

Los monos cercopitecos son animales sociales, es decir que viven en grupo y cuando uno de ellos nota la presencia de un predador, se pone a gritar para avisar a sus compañeros del peligro, pero por llamar la atención, es a él a quien atacan primero.

JOSÉ RAMÓN ALONSO, *La nariz de Charles Darwin*.

---

Hay varios derechos fundamentales y universales para la humanidad en los que los periodistas desempeñan un papel central: el derecho a saber, el derecho al acceso a la información pública, el derecho a la verdad y el derecho a exigir que los funcionarios públicos rindan cuentas a la sociedad. El gobierno de Enrique Peña Nieto hizo todo lo posible por obstaculizar el ejercicio de estos derechos. Sus políticas de medios tuvieron una clara intención de censura.

Como candidato a la presidencia de México y luego como presidente, Enrique Peña Nieto no cumplió sus promesas de democratizar a los medios, de acabar con los monopolios de las telecomunicaciones ni de regular y transparentar la publicidad oficial. Nada de eso sucedió, por el contrario, apretó las tuercas de los mecanismos de censura directa e indirecta. Además, su sexenio (2012-2018) ha sido el más violento de lo que va en siglo XXI en México.

El contexto para los comunicadores y los mexicanos en general es sombrío. En este país no hay nada más barato que la vida humana. Las masacres, las desapariciones, que ya se cuentan por decenas de miles, revelan un mismo patrón de impunidad.

México, después de Siria, es el país con el mayor número de periodistas asesinados. Ya casi estamos a la par con aquel país en guerra, mientras que México se presenta como una república con instituciones y un Estado de derecho, maravillosos en el papel, pero que no coinciden con la realidad.

## LAS MÚLTIPLES CENSURAS

Hay muchas formas de censurar a la prensa y de controlar la información. Algunos de esos mecanismos son estructurales, como la publicidad oficial, la concentración de medios en pocas manos y las leyes mordaza; la violencia extrema es un nuevo ingrediente. El cómo se hará callar al periodista depende de su región, de qué tan famoso es, de qué tan vulnerable sea su economía o contactos políticos. Las represalias van desde una demanda por daño moral hasta el asesinato y desmembramiento del cadáver del comunicador con el objetivo de paralizar de terror a sus colegas. La autocensura por miedo es muy barata y eficaz.

## LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS

Desde su nacimiento, los medios de comunicación masiva fueron empresas privadas. Los primeros periódicos del siglo XX fueron regulados con la Ley de Imprenta (promulgada por Venustiano Carranza en 1917), que siempre tuvo un espíritu de censura. Cuando aparecieron los medios electrónicos (radio y televisión), lo que hubo fue un matrimonio por conveniencia donde el gobierno en turno no les cobró los impuestos correspondientes sino montos muy inferiores a los debidos; les regalaba frecuencias a manos llenas a cambio de silencio. Los noticieros no divulgaban información sino propaganda oficial. Los temas críticos, los fraudes electorales, las matanzas, la corrupción, ni se mencionaban.

La concentración de medios en pocas manos, en un puñado de familias, además de ser un buen negocio, hizo más fácil el intercambio de favores: concesiones y frecuencias por silencio y propaganda oficial.

La televisión privada comercial llega a casi todos los rincones de México. Hay quien la tiene encendida todo el día. La tv se convirtió en nana, compañera, “maestra” de los televidentes y para muchos fue la única fuente de información y entretenimiento. Ella marcaba qué era lo moderno, lo bueno, lo malo, los ideales de belleza o de éxito. La televisión tuvo tanto poder de penetración en los hogares, en los valores, en las cabezas y corazones de las personas, que se convirtió en un poder fáctico; su influencia fue y sigue siendo tal, que puede crear a una estrella de un día para otro o destruir la reputación de cualquiera en minutos. La tv incluso hace “juicios mediáticos” convirtiéndose en juez y verdugo.

La primera ley para radio y televisión fue promulgada el 8 de enero de 1960 pero, a lo largo de varias décadas, sus principales preceptos, como poner la educación cívica y la cultura por encima del entretenimiento, no fueron respetados; por el contrario, el clasismo, el machismo, el racismo, la discriminación y el abuso de autoridad se mostraron como “normales” en la programación. En otras palabras, los contenidos de la mayor parte de las emisiones de entretenimiento contradecían el espíritu de la ley y los noticieros, faltaban a la verdad.

A finales del siglo xx aparecieron nuevas tecnologías, como el internet, que requerían ser legisladas en la medida de lo posible, pues así como aparecieron las redes sociales, el correo electrónico, las enciclopedias *on-line* y todo tipo de aplicaciones que acercan a la gente o le

hacen la vida más cómoda, también llegó el llamado *bullying* cibernético, la pornografía infantil, acosos, virus, *bots*, fraudes bancarios, robos de identidad en la red y un largo etcétera de nuevos delitos y crímenes.

Una reforma a la ley de telecomunicaciones era necesaria y el primer intento lo hizo el gran monopolio de la televisión comercial: Televisa. A través de un diputado del Partido de la Revolución Institucional (PRI), se presentó un proyecto de ley que a todas luces beneficiaría a dicha empresa, por lo que fue bautizada popularmente como la Ley Televisa, pues era un traje a la medida a la de televisión comercial, que le otorgaba más fuerza y recursos a esta empresa, que parecía haber olvidado que las ondas radioeléctricas por las que se transmiten sus programas son propiedad de la nación. Las modificaciones a ley propuestas por el entonces presidente Vicente Fox buscaban una desregularización del espectro digital a favor del duopolio mediático formado por Televisa y tv Azteca, en la que prácticamente el Estado renunciaba a su rectoría sobre las ondas radioeléctricas y a que éstas tuvieran un carácter de interés público.

El proyecto de ley se presentó en la Cámara de Diputados pocos meses antes de las elecciones de 2006. Todos los partidos políticos se apresuraron a firmarla y fue aprobada por unanimidad en tan sólo siete minutos. Tal vez pensaron que si la aprobaban, tendrían un mejor trato en la pantalla chica.

En México han ocurrido dos milagros: la aparición de la Virgen de Guadalupe, en el siglo xvi, y el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya declarado inconstitucional la Ley Televisa después de que un grupo de senadores y especialistas en la materia presentaran



Elementos de la Marina realizan prácticas y simulacros durante un curso para periodistas ofrecido por la Secretaría de Marina titulado Operación Timonel (Foto: Cuartoscuro)

una controversia constitucional. La Corte dictaminó que la ley propiciaría la concentración de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones y aumentaría el control de las televisoras sobre el mercado, puesto que la asignación de frecuencias por la vía de subastas, como proponía, era injusta y desigual; el más rico y poderoso resultaría vencedor en tanto que los medios comunitarios, educativos e indígenas no tendrían manera de participar, con lo que se violaría el principio de igualdad. La Ley Televisa proponía que las concesiones se refrendaran y actualizaran automáticamente, lo que significaría la renuncia del Estado a cualquier participación en fondo y forma en un rubro tan delicado como son las telecomunicaciones del país. También los concesionarios obtendrían servicios digitales por el mismo espectro. Las telecomunicaciones son un bien público concesionado y el presidente Fox renunciaba voluntariamente a él.

Posteriormente, en 2012, Enrique Peña Nieto ofreció una nueva ley de medios que supuestamente acabaría con los grandes monopolios de la comunicación en México, incluyendo la telefonía. La promesa sonaba a un deslinde de Televisa que, según analistas políticos, como Jenaro Villamil, había encubado, alentado y organizado la candidatura de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República. El *golden boy* del grupo Atlacomulco, pagaría los favores recibidos apenas se convirtiera en el ejecutivo nacional. El movimiento estudiantil #YoSoy132 denunció y combatió con imaginación, originalidad y firmeza, la corrupta relación entre los dueños de los medios y el gobierno. Los jóvenes exigieron la democratización de los medios masivos, en especial los electrónicos, y que los noticieros se apegaran a la verdad.

Enrique Peña Nieto, como presidente, impulsó una reforma de medios que abarcaba a todos. Hubo muchos foros en los que diversos grupos de la sociedad civil y especialistas discutieron qué era necesario corregir, el cómo, el cuándo y el dónde. Tras intensos debates, se presentaron las conclusiones a los legisladores para elaborar la nueva ley de medios, pero sólo algunas fueron tomadas en cuenta. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión fue promulgada por el presidente Peña Nieto el 14 de julio de 2014 y, como dice el refrán: “El diablo se esconde en la letra chiquita”. Exactamente eso pasó con las leyes secundarias que terminaron contradiciendo la misma Ley Federal de Telecomunicaciones.

Hubo un enfrentamiento entre los monopolios de la televisión con el de la telefonía pero, al final, mal que bien, los intereses de los grandes consorcios quedaron asegurados, no así los de las radios comunitarias e indígenas; a éstas se les prohibió contratar publicidad de cualquier tipo, ya que supuestamente el gobierno les daría un financiamiento para su funcionamiento, para la compra de equipo y contratar a personal de base, etcétera, cosa que jamás sucedió. En cambio, el papeleo para obtener un permiso para una frecuencia se convirtió en un intencional laberinto burocrático con el claro propósito de desalentar el nacimiento de nuevas emisoras independientes. Muchas radios comunitarias se hartaron de las promesas no cumplidas y empezaron a emitir programas en sus idiomas, sin permiso. La represión llegó de inmediato y con lujo de violencia los osados comunicadores fueron encarcelados, golpeados, torturados, y el equipo decomisado o destruido. Como botón de muestra tenemos tres ataques a tres emisoras comunitarias: dos en Puebla y una en el Es-



Activistas protestan contra la desinformación emitida desde Televisa el 1 de mayo de 2013. La protesta tuvo origen en el hecho de que un presentador se mofara frente a las cámaras de activistas que habían tomado la Rectoría de la UNAM una semana antes. (Foto: Prometeo Lucero)

tado de México: Axocotzin Radio 104.5 FM, Radio Zaca-tepec 100.7 FM y Radio Calentana Mexiquense 98.1 FM;<sup>1</sup> en este último, un comando quiso asesinar a Indalecio Benítez, fundador y conductor de Radio Calentana, pero quien resultó muerto fue su hijo de doce años de edad. Los responsables de los dos primeros ataques mencionados fueron funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en conjunto con la Policía Federal. Indalecio Benítez está convencido de que los culpables del asesinato de su hijo son miembros del crimen organizado.

Al tiempo que a los grandes consorcios comerciales se les ofrecen frecuencias y concesiones, a las radios comunitarias se les niegan; estas últimas emiten información a la que de otra manera los pueblos no tendrían acceso. Muchas de ellas operan sin documentos y esto, según las leyes vigentes, es merecedor de una pena de seis años de prisión. Edison Lanza, relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y David Kaye, de la Organización de las Naciones Unidas, en visita oficial a México, en noviembre de 2017, lamentaron que México sea uno de los países con el mayor nivel de concentración de medios en la emisión, impresión y en línea. Los relatores señalaron que en el mercado de la radio, 70% de las estaciones privadas son propiedad de 10 medios de comunicación conglomerados y aún así son enemigos de las estaciones de la comunidad que solicitan espacios en el espectro radioeléctrico.<sup>2</sup> Y agregaron: “Sólo

4 de las 68 lenguas indígenas de México se reflejan en las concesiones<sup>3</sup> disponibles para ellos a fin de poder explorar el espacio radioeléctrico”.

Un poder fáctico, como lo dice su nombre, es de hecho y nadie votó por él. La televisión privada es el más poderoso —valga la redundancia— de los poderes fácticos. A pesar de que ya hay muchos medios públicos, se sigue favoreciendo a la empresa privada. Aun así, en los medios públicos, el ingenio y la creatividad muchas veces superan las carencias. Del espectro radioeléctrico, sólo 20% de los medios son públicos. Los medios privados tienen cobertura nacional, los públicos no.

## LA PUBLICIDAD OFICIAL

No hay nada más dañino para la prensa que depender de la publicidad, sobre todo, de la oficial. En México, esos miles de millones de pesos, que no son otra cosa que nuestros impuestos, se reparten de manera discrecional para premiar a los medios amigos y castigar a los críticos. Y lo peor de todo es que, con muy contadas excepciones, los medios viven de la publicidad oficial.

“No pago para que me peguen”, le dijo en los años ochenta el entonces presidente de la República José López Portillo al entonces director de la revista *Proceso*, Julio Scherer. Si de pronto la publicidad oficial desapareciera, la mayoría de los medios de comunicación se irían a la quiebra y cerrarían. La publicidad oficial condiciona el contenido periodístico. Nadie quiere per-

<sup>1</sup> Trujillo Báez, Norma, “Reformas permiten ataque gubernamental a las radios comunitarias, acusa la Avercop”, *La Jornada Veracruz*, 6 de agosto de 2015. <https://goo.gl/4ompfZ>

<sup>2</sup> Olivares Alonso, Emir, “Peligran las radios comunitarias por las reformas a la ley federal en la materia”, *La Jornada*, 26 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/5W2Rin>

<sup>3</sup> Los permisionarios son aquellos medios que difunden contenidos sin ánimo de lucro. Los concesionarios son los que tienen una frecuencia, ya sea de radio o televisión, cuyo fin último es la ganancia.

## CRIMINALIZAR AL PERIODISTA Y LAS DEMANDAS PARALIZANTES CONTRA LA PRENSA

der a un anunciante, sobre todo si se trata del gobierno municipal, estatal o federal. Hay muchos oportunistas que abren un periódico, una revista, un sitio de internet o un pasquín sólo para recibir publicidad oficial. No importa si nadie lee la publicación, lo esencial es recibir la publicidad y los favores del gobernante en turno. La lucha por ese dinero es a muerte y es el fondo de muchos conflictos entre periodistas. Lo peor de todo es que cuando un gobernante o una dependencia otorga ese financiamiento, se sobreentiende que el medio “no debe morder la mano que lo alimenta”, en otras palabras, que no está pagando por anuncios sino por la línea editorial. Hay periodistas de provincia que afirman: “El gobierno me paga tanto al mes”, como si fueran sus asalariados.

El gasto en propaganda oficial es enorme, y lo que desembolsó Enrique Peña Nieto en su promoción personal es alucinante, como verá el lector más adelante en este informe. Las enormes sumas de publicidad oficial se quedan en manos de los dueños de los medios; ni siquiera benefician a los reporteros y empleados. Y el día que uno de sus reporteros es víctima de una desaparición forzada o de asesinato, con notables excepciones, los dueños de los medios no protestan, no exigen justicia, no dan ningún apoyo a sus empleados. Son en su mayoría empresarios, no periodistas, y sus intereses no tienen nada que ver con la ética periodística.

Un periodista empobrecido y agotado es muy vulnerable.

Los periodistas más desprotegidos son los llamados *free-lance*, los independientes que no tienen un contrato o siquiera una credencial de los medios a quienes ofrecen sus reportajes o fotos. No cuentan con ninguna de las prestaciones de ley (seguro médico, vacaciones, antigüedad, jubilación, etcétera) y están en el desamparo absoluto. Si alguien los amenaza o los demanda legalmente por su trabajo o tienen un accidente, la empresa con la que colaboran generalmente se desentiende. El periodista independiente está sólo a su suerte. ¿Quién puede exigir cuentas a los dueños de las empresas? ¿Quién quiere exigir cuentas a los dueños de los medios? Hace falta más corresponsabilidad.

El artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público, y que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Sin embargo, el concepto “ataque a la moral o a los derechos de terceros” es algo tan vago que puede interpretarse de muchas formas y encontrar un escollo para vulnerar la libertad de expresión, incluyendo las marchas pacíficas y, por supuesto, a la prensa. Los límites de la libertad de expresión —que sí los hay— son un terreno muy resbaladizo, en el que ha quedado demostrado en México que las autoridades no actúan de buena fe. Una medida tan peligrosa para la libertad de expresión, como discreta, es que en caso de que alguien se sienta ofendido por un periodista, puede demandar al comunicador por la cantidad que se le ocurra. El caso más sonado es el de la periodista Carmen Aristegui, a quien Joaquín Vargas (dueño de la empresa mvs) demandó por una opinión plasmada por Aristegui en el prólogo del libro *La Casa Blanca*. Vargas exige una reparación económica en la que él mismo puede establecer el monto según su humor. El juicio contra Aristegui es injusto de punta a punta. No ha seguido el debido proceso y, peor aún, se criminaliza la opinión. El reportaje conocido como “La Casa Blanca”, elaborado por el equipo de periodistas investigadores de Aristegui, documentó en forma impecable un conflicto de interés entre el presidente Peña Nieto y su amigo Juan Armando Hinojosa Cantú, al que otorgó multimillonarios contratos de obra por asignación directa, sin licitación y con precios inflados. Los reporteros Rafael Cabrera, Daniel Lizárraga, Irving Huerta y Sebastián Barragán no fueron demandados por la investigación, pero Carmen Aristegui sí, por escribir el prólogo del reportaje en formato de libro; ahí, Aristegui plasmó su opinión y después recibió seis demandas por daño moral. La editorial Penguin Random House también fue demandada y, aunque el juez la exoneró, sigue el litigio solidariamente al lado de Aristegui.

## PEGASUS: ESPIAR A PERIODISTAS COMO SI FUERAN TERRORISTAS

Pegasus es un *malware* de uso militar para infiltrar las comunicaciones de criminales y terroristas. Fue desarrollado por la empresa nso Group, de Israel. De acuerdo con una investigación hecha por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, tras pasar por un intermediario mexicano, la empresa fantasma Balam (que hizo gala de tráfico de influencias), a través de su subsidiaria Tech-Bull, vendió Pegasus a las fuerzas mexicanas de seguridad. El *software* cuesta 148 millones de dólares y lo revendió al gobierno de México en 432 millones de dólares. La dirección fiscal de Tech Bull es un jacalito en una barranca. El verdadero dueño es Rodrigo Ruiz de Teresa (sobrino de Guillermo Ruiz de Teresa, coordinador de Puertos y Marina de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, famoso por su participación en el PEMEX-*Gate*, del año 2000).

Pegasus llegó a manos de todas las instituciones que deberían velar por la seguridad nacional: la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional. Con este *software*, se atacó a los teléfonos inteligentes de periodistas y defensores de derechos humanos. Pegasus se presenta como un *attachment* (archivo adjunto) o un mensaje "personalizado" para la víctima y en el momento en que uno da clic, el *malware* se apodera de todos los archivos y contactos que hay en el dispositivo: números de teléfono, correos electrónicos, fotos, audios, mensajes, el contenido de WhatsApp, etcétera. Peor aún, activa micrófono y cámara sin que el dueño del teléfono se dé cuenta.

El Citizen Lab de la Universidad de Toronto y los ciberespecialistas encontraron que Pegasus no es un *software* común y corriente, sino que fue diseñado para combatir al crimen organizado. Es tan elaborado, que infectar cada teléfono cuesta 75,000 dólares y se utiliza para objetivos de muy alto perfil.

Los periodistas y defensores de derechos humanos en México son vistos como los enemigos, por eso, en lugar de darles una protección real, se les espía y se les da un trato de criminales o terroristas.

## CAMBIO DE PERSPECTIVAS

Los funcionarios públicos ya no se sienten tan seguros como antes, a pesar de los altos índices de impunidad. Los escándalos son el pan de cada día y, aunque hasta el momento los responsables apenas son "prófugos de la opinión pública", hay esfuerzos serios de organizaciones civiles o de ciudadanos valientes para llevarlos ante la justicia para que reciban su merecido. Asimismo, los periodistas que han sacado a la luz esta estructura de encubrimiento han sido perseguidos, amenazados o asesinados.

## FISCALÍA QUE SIRVA

Debido a la inacción de la Procuraduría General de la República ante delitos o crímenes graves, que en algunos casos son de abierta complicidad, nació la iniciativa ciudadana *Fiscalía que Sirva*. Más de 200 organizaciones y civiles exigieron eso: una fiscalía que sirva, autónoma, capaz e independiente, que no esté al servicio de intereses privados o espurios; que no funcione por consignas políticas: que sea efectiva, sin corrupción, sin simulación, con personal bien preparado, competente, y con contrapesos democráticos. Las organizaciones integrantes de *Fiscalía que Sirva* buscan un cambio sistémico. Que las investigaciones sean respaldadas por técnicas científicas, sin torturas, sin consignas, con pleno respeto a los derechos humanos y a la Constitución, con mecanismos permanentes, seguros y continuos de seguimiento y evaluación.



El presidente Enrique Peña Nieto ofrece un mensaje con motivo del Cuarto Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2016 (Foto: Cuartoscuro)

## LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Con siete años de retraso con respecto a la recomendación de la onu y una movilización intensa de las familias de las víctimas, se aprobó la Ley General de Desaparición Forzada. Esta disposición llena de esperanza a las familias que buscan a sus seres queridos a pesar de las autoridades, no con ayuda de ellas. Según las cifras oficiales, las personas no localizadas en México son 34,656<sup>4</sup> y entre ellos se cuentan 24 periodistas desaparecidos. Sin embargo, las organizaciones de búsqueda no aceptan los conteos gubernamentales. La señora Yolanda Morán dijo en entrevista:

Muchas familias tienen tanto miedo y desconfianza hacia las autoridades que no levantan la denuncia, sobre todo cuando saben que la policía, el ejército o la marina son los que desaparecieron a sus hijos y los ministerios públicos son sus cómplices. Las familias hacen sus propios cálculos y pueden decirle que en Tamaulipas, por ejemplo, en 9 de cada 10 casos de desaparición forzada no hay denuncia. Esto significa que las cifras oficiales habría que multiplicarlas por nueve.<sup>5</sup>

Son las familias las que se convirtieron en detectives, en abogados, en rastreadores y forenses en la búsqueda. Son ellas las que, durante años, han hecho el trabajo de las autoridades. Además, muchas de las familias han

recibido todo tipo de agresiones e intimidaciones tanto de grupos del crimen organizado pero, sobre todo, de funcionarios públicos para que cesen la búsqueda. Sin embargo, parece que cada amenaza, golpiza, agresión, les da más energía para seguir adelante.

La Caravana por Justicia y Dignidad encabezada por el poeta Javier Sicilia, a quien como él dice, “le amputaron un hijo”, recorrió el país y, en el camino, muchas familias se fueron sumando. La Caravana fue un oasis donde los familiares de los desaparecidos lloraron, contaron sus penas y se organizaron. Los primero que hicieron fue un censo, un conteo de personas víctimas de desaparición, con todos sus datos y contexto, incluso con aquellos casos que no fueron denunciados oficialmente.

El caso de los periodistas desaparecidos —que a la fecha en que escribí estas líneas eran 24— es especialmente grave porque, citando a ARTICLE 19,

Impacta significativa y negativamente en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Si bien el homicidio de quienes buscan, reciben y difunden información representa la agresión más grave e irreparable para las víctimas, la desaparición de periodistas, y todas aquellas personas que ejercen la libertad de expresión, se presenta como un fenómeno alarmante e igualmente grave en la medida en que las particularidades de los casos, en su mayoría, permitirían calificarlas como desapariciones forzadas.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>

<sup>5</sup> Durán de Huerta, Martha, Entrevista inédita a Yolanda Morán, 10 de mayo de 2017, Ciudad de México.

<sup>6</sup> Article 19, *Informe especial sobre periodistas desaparecidos*, Ciudad de México, febrero de 2016. <https://goo.gl/jo2vNa>

Las mañas y la corrupción de los partidos políticos y la élite en el poder no han cambiado; lo que se transformó fue la sociedad civil. Cada vez hay más organizaciones que investigan, que denuncian, que exigen cuentas. Las autoridades que deberían hacer una investigación a fondo se desentienden con el pretexto de que si una persona desapareció es porque “andaba en malos pasos”, que “seguramente se lo buscó y se lo merecía”. A las familias, en muchos casos ni siquiera se les permite levantar una denuncia en tiempo y forma, y de lo que raras veces escapan es de la mofa y el escarnio de aquellos que tienen la obligación de ayudarlos.

En contraste con la Ley General de Desaparición Forzada, también se promulgó la Ley de Seguridad Interior que, de entrada, legaliza usos y costumbres ilegales de las fuerzas armadas. Aprobada el 15 de diciembre del 2017, dice textualmente:

Las fuerzas armadas podrán intervenir en amenazas a la seguridad interior cuando éstas comprometan o superen las capacidades de las autoridades y cuando existan amenazas originadas por la falta o insuficiente colaboración de las entidades en los municipios en la preservación de la seguridad nacional.

El ejército podrá contener manifestaciones de los civiles si considera que no son pacíficas. Con definiciones ambiguas, todo cabe en el concepto de seguridad interior.

Infinidad de organizaciones defensoras de los derechos humanos mexicanas y extranjeras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas, por mencionar a algunas, mostraron su abierto rechazo a esta ley. La Comisión Nacional de Derechos Humanos también se opuso con el argumento de que desde el año 2006 ha recibido casi 10,000 denuncias de abusos perpetrados por miembros del ejército. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU consideró lamentable que el Senado mexicano haya aprobado dicha ley, ya que puede aplicarse de forma amplia y arbitraria. En una dura carta al Senado mexicano, la ONU expuso las razones por las

que no se debió aprobar la Ley de Seguridad Interior<sup>7</sup> entre las que destacan: el papel indebido de las fuerzas armadas, el sometimiento de la autoridad civil al mando militar, ausencia de controles, ausencia de políticas de fortalecimiento de las instituciones, indebida regulación del uso de la fuerza, indebida protección y garantía de los derechos humanos, menoscabo al derecho a la protesta, ausencia de transparencia, ausencia de explicitud de los principios rectores, entre otros. Los grupos defensores de los derechos humanos han denunciado las graves violaciones que ha cometido el ejército y han quedado impunes. Cuando el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) lo sacó de los cuarteles para supuestamente combatir al crimen organizado, militarizó *de facto* al país, pero no se redujo el tráfico de estupefacientes, sino que se disparó; no disminuyeron las violaciones de los derechos humanos, por el contrario, aumentaron. Los feminicidios, las desapariciones forzadas, los ejecutados, los crímenes y los delitos comunes se incrementaron en forma potencial con la tropa en las calles ¿Por qué? ¿Qué diablos significan esas cifras?

Los periódicos chorrean sangre. Los periodistas que han denunciado todos los crímenes mencionados, la ineffectividad de las políticas públicas y las graves violaciones a los derechos humanos o el vínculo entre empresarios políticos y crimen organizado son los que han sido demandados, amenazados, torturados, exiliados, desaparecidos o asesinados. El mensajero termina como blanco de las agresiones de los grupos que se sienten exhibidos o ven sus intereses amenazados. Javier Valdez, corresponsal de *La Jornada* en Sinaloa y fundador del periódico *Río Doce*, decía: “Como periodista, le puedes echar a perder el negocio a mucha gente; no lo olvidarán, te odiarán y en la primera oportunidad cobrarán venganza”.

El blindaje a las fuerzas armadas que supone la Ley de Seguridad Interior expone de manera importante a los periodistas, los pone en la línea de fuego, sobre todo aquellos que, además de hacer la denuncia pública, exigen rendición de cuentas y justicia para las víctimas.

<sup>7</sup> La carta completa de Jan Jarab, representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, puede leerse en: OACNUDH/REP203/2017.



Organizaciones civiles se manifestaron en contra de la Ley de Seguridad Interior, el 5 de diciembre de 2017 (Foto: Cuartoscuro)

## LAS ZONAS DE SILENCIO: LA TOMA DE LA PLAZA ES TAMBIÉN LA TOMA DE LA PRENSA

Zonas de silencio es el nombre que reciben las regiones donde ya no se publican, por ningún medio, las informaciones de interés público. Los noticieros y periódicos locales tratan temas de manera sesgada, distorsionada, superficial o definitivamente no dicen nada. En un principio fue el dinero el que silenció a la prensa; después, la violencia y el miedo.

Las redacciones de los principales periódicos estuvieron infiltradas desde los años cuarenta por espías del gobierno. Durante la Guerra Fría la información era vital para las potencias y los gobiernos locales. El gran cambio se dio cuando los espías se pusieron al servicio del crimen organizado, por corrupción o por miedo; en algunos casos por ambos. En la actualidad hay redacciones que reciben la llamada del gobernador, del diputado "equis", del secretario de Estado, para frenar un artículo o investigación periodística, como le sucedió a Laura Castellanos, que descubrió que el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán, la Policía Federal cometió una masacre. El periódico *El Universal* retuvo el texto mucho tiempo, hasta que Castellanos lo publicó

simultáneamente en la revista *Proceso* y en *Aristegui Noticias*.

La rápida expansión de las zonas de silencio se deben a la autocensura por miedo a las autoridades locales pero, sobre todo, al crimen organizado. El peor de los escenarios es cuando las autoridades están al servicio del crimen organizado. Antes había un trato de socios entre políticos y delincuentes, de igual a igual, pero ahora, en muchas regiones hay una subordinación de las autoridades a la mafia. Miroslava Breach denunció en sus reportajes la simbiosis entre crimen organizado y autoridades en Chihuahua. Ella, en sus investigaciones periodísticas publicadas en el diario *La Jornada*, documentó cómo los carteles habían logrado imponer a sus operadores como candidatos por el Partido de la Revolución Institucional (PRI) y por el Partido Acción Nacional (PAN) a las presidencias municipales en una ruta hacia la frontera norte, por donde podrían traficar, sin ningún inconveniente, todo lo prohibido. Esos reportajes le costaron la vida el 23 de marzo de 2017.



Tras el asesinato de Gregorio Jiménez, periodistas protestaron en el Ángel de la Independencia con una convocatoria conocida como #PrensaNoDisparen, el 23 de febrero de 2014 (Foto: Prometeo Lucero)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*,<sup>8</sup> afirma que las zonas de silencio, en orden de gravedad, son Veracruz, Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero y Chihuahua.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha asesinado a 41 periodistas y se dio un repunte del desplazamiento de periodistas por la violencia. El éxodo masivo empezó en el sexenio de Felipe Calderón. Como botón de muestra tenemos que el día que asesinaron a Regina Martínez, 30 periodistas salieron de Veracruz, según narró uno de los que se refugiaron en la Ciudad de México.

<sup>8</sup> Lanza, Edison, relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017.

En Tamaulipas, donde trabajaba y de donde tuve que huir, los criminales te ordenan qué escribir, cómo escribir, dónde publicar, en páginas interiores, primera plana, etcétera. El narco es el jefe de redacción. Si no lo haces, te matan con todo y familia. Te llaman a tu casa, te llaman a tu celular. A veces te mandan las fotos y los artículos listos para publicar y si no lo haces, el castigo es terrible. Cuando menos te lo esperas, llega un tipo y te pone dinero sobre la mesa para “agradecerte” que seguiste sus instrucciones. Con ese simple gesto ya estás en su nómina, ya eres su esclavo; aunque sólo recibas el dinero una vez, ya te consideran parte del grupo delictivo. Hay compañeros que estuvieron muy cómodos recibiendo dinero del narco, pues los sueldos en provincia son miserables; te pagan 30 pesos por nota y 20 por foto publicada. Las cosas se ponen feas cuando llega otro grupo delincuencial y te exige que obedezcas sus órdenes. Los primeros jefes te reclaman y los segundos, también. No te queda otra más que huir y esconderte. En un principio, los periodistas más expuestos eran los que cubrían policíacas y la nota roja; se decía que ellos eran el puente con el crimen organizado, pero no es así. En las ciudades pequeñas, en los pueblos, todos se conocen y aquel que en la primaria fue tu mejor amigo, tal vez en el futuro te lo encuentres como sicario o jefe de plaza. Hoy día a cualquiera lo obligan a publicar lo que ellos quieran. La gente no se entera ni de la mitad de lo que sucede. En Veracruz, por ejemplo, no puedes publicar nada sin el permiso de los señores.<sup>9</sup>

Este es el relato de una periodista de Tamaulipas que huyó de la violencia y vive fuera de México.

<sup>9</sup> Durán de Huerta, Marta, “Periodista en el exilio revela cómo Los Zetas imponen su agenda en las redacciones de los medios en Tamaulipas”, Radio Nederland (audio) en cooperación con *Sin Embargo*, 11 de febrero de 2014. <http://www.sinembargo.mx/11-02-2014/900225>



Radio comunitaria Xtiixda Guidxi, 'La voz del pueblo' en Santa María Xadani, Oaxaca. (Foto: Prometeo Lucero)

## EL MIEDO ES EL MENSAJE

Los malandros me dieron la orden de ir a cubrir una ejecución, pero cuando llegué aún no terminaban de matar a un hombre. Estaba vivo cuando lo echaron a una sierra eléctrica para cortarle una pierna. Daba los gritos más aterradores que he escuchado en mi vida. Aún lo oigo en mis pesadillas. Cuando le cercenaron la otra pierna, el vato ya se había desangrado y murió frente a nuestros ojos. Mi compañero y yo nos fuimos de ahí discretamente pero, a los diez minutos, los criminales nos llamaron y nos advirtieron que si no regresábamos a cubrir la nota, a sacar las fotos para publicarlas, nosotros seríamos los próximos ejecutados.<sup>10</sup>

Este espeluznante relato es uno de muchos que cualquier periodista de provincia puede relatar.

“Los sicarios matan de bala, los dueños de los medios matan de hambre”, dijo amargamente un periodista de provincia a quien escribe estas líneas.<sup>11</sup>

Matan a uno para callar a todos. Torturar, desaparecer, matar a un periodista delante de su familia o mutilar su cuerpo para esparcir sus partes por la región, es un mensaje. No se trata de un asesino sádico, se trata de un patrón de comportamiento, para deshacerse del periodista incómodo y para enviar un mensaje muy claro a todo el gremio.

<sup>10</sup> Durán de Huerta, Marta, *Cuando el narco es el jefe de redacción: entrevista a un periodista en el exilio*, enero 2018, inédita. El periodista pidió mantener el anonimato su nombre y datos personales.

<sup>11</sup> Ibid.

Javier Valdez afirmaba que toda la censura y violencia contra los periodistas no es casual:

Que los periodistas no piensen, no crezcan, no incomoden. Debes saber dónde está la línea que no debes cruzar. Como comunicador, debes conocer perfectamente el contexto, ir despacio y escuchar a la gente en la calle. No confíes en el gobierno. Nadie te da la verdad sino que te cuenta su versión. Hay que checar por lo menos tres veces. Mucha prudencia. Debes saber perfectamente qué cosas no puedes publicar, pero guárdalas para después. Hay que quitarle al narco el mercado laboral y restaurar el tejido social. Un periodista tiene el deber de informar sobre temas de interés público, acercándose a la verdad lo más que pueda, contrastando fuentes y, sobre todo, practicando el oficio con una ética absoluta. No te imaginas la furia que puede desatar un titular y las consecuencias que puede tener. La toma de la plaza es también la toma de la prensa.<sup>12</sup>

Javier Valdez fue asesinado a pleno día el 15 de mayo de 2017 en su natal Culiacán, Sinaloa.

Los periodistas soñamos con poder hacer nuestro trabajo sin miedo; con no ser tratados como criminales, con un salario digno, con las prestaciones de ley pero, sobre todo, con el respeto que merece este oficio ya de por sí peligroso. No hay democracia sin el respeto a los derechos humanos. No hay democracia sin justicia. No hay sociedad democrática sin prensa libre.

<sup>12</sup> Curz Mondragón, Ariel, “Entrevista a Javier Valdez”, *El Búho*, 1 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/XpQcP>

# INTRODUCCIÓN

---

ARTICLE19



---

---





# INTRODUCCIÓN

## ARTICLE 19: 10 AÑOS EN MÉXICO DEFENDIENDO LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Hace 10 años, ARTICLE 19 abrió sus oficinas en México. Esta decisión se relacionó con la esperanza que prometía un gobierno de transición de generar un movimiento democrático, donde la libertad de expresión e información son claves. Para ARTICLE 19 era importante ver que dicho proceso se desarrollara con base en experiencias comparadas, de conformidad con los más altos estándares de derechos humanos. El reto que el país tenía frente a sí era inmenso, venía cargando con prácticas autoritarias que se habían arraigado durante más de 70 años. Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox, la alternancia política, generó la expectativa de diversas formas de participación en la vida pública y fincó la esperanza de reconciliación con las instituciones del Estado.<sup>1</sup>

Durante esta última década, ARTICLE 19 ha sido testigo y promotor de cambios que apuntan a eliminar la corrupción, la impunidad y las violaciones graves de los derechos humanos. En este tiempo, se han generado una serie de reformas constitucionales en materia de protección a periodistas, transparencia y combate a la corrupción, así como las leyes derivadas de éstas; hemos dado la batalla en diversos litigios estratégicos que, en ciertos casos, han sido resueltos favorablemente por la Suprema Corte de Justicia; como ejemplos, la ley antihalconeo y la omisión legislativa de publicidad oficial.

Sin embargo, a pesar de estos avances —que en su mayoría fueron impulsados por una sociedad civil vibrante y cansada de un estado de desigualdad, impunidad y corrupción— hoy México es más violento que hace 10 años, lo que se traduce en mayor inseguridad para todas y todos. El Estado está sobrepasado y no parece tener capacidad o voluntad para dar respuestas concretas y confiables a las personas que son víctimas de algún delito, entre ellos los periodistas. Tan sólo este sexenio hemos documentado 1,986 agresiones contra la prensa, que nos dan oportunidad de identificar patrones y aportar recomendaciones para contrarrestar el incremento de la violencia. Pareciera que la clase política está empeñada en generar acciones que perpetúen la inseguridad y la injusticia en el país.

En ARTICLE 19 reconocemos que México no es, ni ha sido, un país en el que las libertades democráticas se hayan reconocido y garantizado de forma efectiva en ningún momento de su historia. Sin embargo, el trabajo cotidiano nos ha mostrado, primero, que a pesar de los avances institucionales para garantizar la libertad de expresión y de información, la ausencia de un Estado de derecho torna imposible hablar de derechos. La simulación de la democracia mexicana no concluyó con la transición partidista en el año 2000, sino que se mantiene, y esto se muestra claramente con una política de Estado que, de manera articulada entre los distintos niveles de gobierno y todas las instituciones, busca restringir, limitar o coartar la libertad de expresión e información en sus cinco vertientes: transparencia y rendición de cuentas, la protección a periodistas, la democratización de los medios de comunicación, los derechos digitales y el espacio cívico. En nuestro país contamos con una democracia simulada y la mejor

<sup>1</sup> En 2002, Vicente Fox creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado con el objetivo de conocer la verdad de las violaciones graves a derechos humanos cometidos en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. En ese año, el Congreso de la Unión aprobó también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

muestra de ello son las violencias que a lo largo de este informe se muestran en contra de la libertad de expresión.

Es importante mencionar que si bien cada uno de estas vertientes dan forma a un paradigma de la libertad expresión y pueden contar con un análisis individual, referirse a una política de Estado conlleva a un análisis interdependiente, que apunta precisamente al control y administración de la información. La información, como fuente de poder de una sociedad, puede tener varias salidas, y el trabajo de un Estado represor y autoritario es precisamente cancelarlas. En este sentido, a lo largo de este capítulo se abordará, de manera breve, los avances y retrocesos en cada una de ellas en los 10 años de ARTICLE 19 en México, a fin de dar paso al análisis específico del sexenio del que trata cada uno de los capítulos de este informe.

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

### A. LOS PRIMEROS MOMENTOS EN LA TRANSICIÓN DESPUÉS DEL PRIISMO

Para el gobierno de Fox, la transparencia parecía ser una herramienta que podría significar un parteaguas, un antes y un después, de los gobiernos priistas. En el marco de un régimen profundamente autoritario, que retomaba ciertas formas democráticas (como las elecciones periódicas), durante setenta años la clase política permaneció blindada contra el escrutinio público; la sociedad era incapaz de cuestionar y el gobierno, de escuchar, mucho menos de responder.

De esta manera, en 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>2</sup> y en 2003 se creó el Instituto Federal de Acce-

so a la Información Pública (IFAI). El cambio que trajeron estas instituciones a México hizo posible replantearnos nuestro papel en la construcción de un sistema político basado en la aspiración democrática de transparentar los actos de gobierno para un ejercicio de control social, sabiendo y reconociendo las facultades, competencias, de las instituciones de gobierno en la vida pública. Desde su vigencia, la transparencia y el derecho a la información han logrado significativos avances que, sin temor a equivocarnos, se traducen en una sociedad capaz de cuestionar y exigir rendición de cuentas al gobierno con base en información oficial. Esto también ha posibilitado la proliferación del periodismo de investigación; un ejemplo, podemos verlo en reportajes e informes recientes, como el de la Casa Blanca, La estafa maestra<sup>3</sup>, País sin memoria<sup>4</sup> y el informe de Violencia y terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México.<sup>5</sup>

---

nos, OEA, y nuestra organización asociada, Artículo 13, se reunió con el presidente Vicente Fox para alentarle a apoyar la implementación de la ley y considerar la reforma de la legislación penal sobre difamación. En enero de 2003, ARTICLE 19 participó en una conferencia internacional organizada por Artículo 13, para discutir el tema de la difamación en más detalle. Ahora trabajaremos con Artículo 13 para lanzar una campaña para la despenalización de la ley de difamación. En noviembre de 2002, convocamos un gran seminario regional en la Ciudad de México para reunir defensores de la libertad de información de México, Perú, Argentina, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Panamá, Jamaica, Estados Unidos, Sudáfrica y Bulgaria. Esto proporcionó un foro para intercambiar ideas y experiencias, identificar un conjunto de "lecciones aprendidas" y acordar formas en que los grupos pueden trabajar y cooperar a nivel regional. La ley de libertad de información de México fue aprobada en abril de 2002, luego de una campaña de alto perfil, dirigida por el Grupo Oaxaca y respaldada por ARTICLE 19.

- <sup>3</sup> "La estafa maestra", Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), *Animal Político*, MCCI, 5 de septiembre de 2017. <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>
- <sup>4</sup> Ramírez, Julio, "País sin memoria", *Reporte Indigo*, 7 de mayo de 2017, <https://goo.gl/q1EhK8>
- <sup>5</sup> González Núñez, Denise y Chávez Vargas, Lucía Guadalupe (coords), *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*, Universidad Iberoamericana y Comisión de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A.C. <https://goo.gl/wm6ppR>

<sup>2</sup> En noviembre de 2002, ARTICLE 19, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados America-



Convocadas por redes sociales, a través del *hashtag* #NiUnaMenos, miles de mujeres en contra de la violencia machista promovieron un paro nacional y tomaron las calles la Ciudad de México. 19 de octubre de 2016. (Foto: Prometeo Lucero)

Al mismo tiempo, el IFAI, puso en juego la cultura patriarcalista de la información bien asentada en la función pública, ocasionando apertura en datos a los que nunca antes se había tenido acceso. Por ejemplo, en octubre de 2003, el IFAI ordenó otorgar a un solicitante la información relacionada con el directorio y sueldos de los asesores de un almirante de la Secretaría de Marina, pues la dependencia había negado su acceso;<sup>6</sup> hoy no es necesario siquiera solicitar este tipo de datos; puede consultarse directamente en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Otro caso es el del acceso a versiones públicas de averiguaciones previas. En 2007, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales que declaraba como información “estrictamente reservada” todas las averiguaciones previas. Después, tras una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, se reconoció que, de acuerdo con el principio de máxima publicidad, ninguna reserva podía ser absoluta y siempre debía estar acompañada de una prueba de daño (es decir, que la autoridad tiene que comprobar que el daño de la publicidad de la informa-

ción es mayor que el daño que le causa a la sociedad no conocerla).<sup>7</sup> Esto sirvió para que, en 2015, la versión pública de la investigación del caso Ayotzinapa estuviese disponible para el escrutinio ciudadano.<sup>8</sup>

También en 2007, una reforma constitucional en la materia fijó las bases y principios para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información al incluir el principio de máxima publicidad para la gestión pública. Sin embargo, los avances logrados hasta este punto no fueron suficientes, ya que si bien contábamos con más información que con el régimen de partido hegemónico, a partir de la llegada de Felipe Calderón la guerra contra el narcotráfico sirvió como justificación para cerrar información —a la que en algún momento se pudo acceder— con argumentos ambiguos relacionados con la protección de la seguridad nacional.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> “Decreta SCJN inconstitucional reserva absoluta de averiguaciones previas”, *Aristegui Noticias*, 6 de febrero de 2013. <https://goo.gl/Cz3Tcy>

<sup>8</sup> Procuraduría General de la República, PGR, Expediente Caso Iguala, última actualización: mayo de 2016. <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/expediente-caso-iguala>

<sup>9</sup> Velasco, Elizabeth, “En reserva, millones de documentos públicos mientras Calderón pide abatir la opacidad”, *La Jornada*, 1 de abril de 2010. <https://goo.gl/VZNLEC>

<sup>6</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Comunicado de prensa (s/t), 24 de octubre de 2003, IFAI/013/03. <https://goo.gl/Ad4PhK>

## B. LA EXCLUSIÓN DE LAS NORMAS Y LAS PROPUESTAS PARA REVERTIRLAS

Es cierto que los avances visibles de esta reforma beneficiaron a pocos. La falta de acceso a la información para poblaciones en situación de vulnerabilidad puso en relieve la desigualdad y generó una doble exclusión (no sólo por la pobreza, sino por la falta de acceso a los servicios públicos que con información pueden proveerse); se trata de asimetrías claras en la garantía del derecho de acceso a la información.

Las fallas a la reforma constitucional de transparencia de 2007 derivaron en la exigencia ciudadana de una nueva reforma constitucional en 2013, en la que la sociedad civil, incluida la organización ARTICLE 19, desempeñó un papel determinante para lograr que se fijaran los estándares más elevados en la materia, que se reconociera la autonomía constitucional del IFAI, y que éste se convirtiera en un organismo garante nacional del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales; asimismo, se reconocían como sujetos obligados a los partidos políticos, sindicatos públicos, fideicomisos y fondos públicos, así como a las personas físicas y morales que ejercen y reciben recursos públicos. Esta reforma ordenó al legislativo generar tres nuevas leyes generales: la de transparencia, la de protección de datos personales y la de archivos.

En ARTICLE 19 hemos estado presentes en las tres, sin embargo, no puede decirse que hemos sido igual de exitosos. La Ley General de Transparencia se discutió en un esquema de parlamento abierto, en un contexto en que el Ejecutivo necesitaba legitimidad ante actores económicos de cara a otras reformas, como la energé-

tica y la educativa, que tendrían un alto costo social.<sup>10</sup> La ley que trabajamos en conjunto con legisladores como parte del *Colectivo por la Transparencia*, podría considerarse la nueva ley modelo.<sup>11</sup> Sin embargo, el articulado aprobado no es funcional si no se comunica con las otras dos leyes, aun siendo el más progresivo del mundo, las excepciones se vuelven reglas.

Así, con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia, logró generarse una puesta en común entre legisladores, autoridades y sociedad civil sobre el reconocimiento de la vinculación directa entre la publicidad de información de las fuerzas de seguridad y la participación ciudadana. Por ejemplo, más información sobre la forma en que los ministerios públicos desarrollan su trabajo puede alentar la denuncia; también la sensación de seguridad de las y los ciudadanos está relacionada con la información que otorga el Estado de que efectivamente esta haciendo todo para: a) no cometer errores, b) evitar que las violaciones sucedan y garantizar así la no repetición de las graves violaciones de derechos humanos que han ocurrido en el pasado. Asimismo, se reconoció la importancia del escrutinio público de estas autoridades a fin de combatir las violaciones de derechos humanos y el abuso de la autoridad. El recién creado Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) tuvo un papel relevante en ese proceso al presentar y defender en audiencias pú-

<sup>10</sup> Ruelas, Ana, "La transparencia en México: un trabajo colectivo", Friederich Ebert Stiftung, núm. 4, marzo de 2016. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12451.pdf>

<sup>11</sup> Global Right to Information Rating Map, Centre for Law and Democracy (página web). <http://www.rti-rating.org/>



“El silencio mata” se lee en una cinta a modo de mordaza durante la Caravana al Sur en Coatzacoalcos, Veracruz, 17 de septiembre de 2011. (Foto: Prometeo Lucero)

### C. LAS ARTIMAÑAS DEL PODER PARA PERPETUAR LA INJUSTICIA Y LA IMPUNIDAD

blicas, ante el Senado de la República, un decálogo de puntos definitorios y progresivos para regular el derecho de acceso a la información en el que se encontraba el reconocimiento de la publicidad de toda información relacionada con las violaciones graves a derechos humanos y los graves actos de corrupción.

Un momento paradigmático en este sentido fue cuando, tras un amparo que buscaba el acceso a la versión pública de la averiguación previa de la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, sucedida en agosto de 2010, el Poder Judicial reconoció que “establecer la verdad y la responsabilidad de los crímenes graves ayuda a las comunidades a entender las causas del abuso y a enfrentarlas: sin el conocimiento preciso de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente”.

Ante la posibilidad de exigir a las autoridades que rindieran cuentas, una interpretación corta del derecho a la protección de datos personales se instrumentalizó como una forma de limitar el acceso a la información y mantener así los privilegios que otorga la impunidad a aquellos que siguen ocupando diversos cargos en el poder.<sup>12</sup> En enero de 2017 se publicó la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Si bien se reconoce como un avance normativo para garantizar el derecho a la protección de datos personales, la Ley carece de preceptos que contemplen

<sup>12</sup> En el capítulo 1 y 2 haremos referencia a diversas prácticas de autoridad que buscan censurar o restringir información de funcionarios públicos a través de la aplicación errada del llamado “derecho al olvido”, de prácticas de remoción de contenidos o de la figura de “archivos históricos confidenciales” prevista en la Ley Federal de Archivos (vigente al momento de escribir el presente informe).

Periodistas de diversos medios de comunicación, realizaron una protesta en el Ángel de la Independencia, para exigir justicia por el asesinato del periodista Javier Valdez, director de *Río Doce* en Culiacán, Sinaloa, el 16 de mayo de 2017. (Foto: Cuartoscuro)



el derecho a la información y a la libertad de expresión como excepciones para evitar un uso excesivamente restrictivo de éste. Ello abre la puerta a cancelar información de interés público, eliminar datos relevantes sobre la actuación del Estado y reducir el acceso a la verdad al borrar los rastros de quienes estuvieron vinculados a violaciones de derechos humanos o actos de corrupción, en el capítulo 3 abordaremos este tema.

Desgraciadamente, en el marco de la protección de datos personales en posesión de particulares, el INAI también ha servido de artifice para que esta protección sirva como mecanismo para desindexar información de notas vinculadas a hechos delictivos o relacionados con actos de corrupción disponibles en los motores de búsqueda de internet.<sup>13</sup> De esta manera, la censura se intensifica bajo interpretaciones restrictivas de este derecho.<sup>14</sup> El mal llamado “derecho al olvido” se ha convertido en el argumento perfecto de personas con proyección pública y actores políticos para que sus actos de interés público — relacionados con actos de corrupción o comisión de delitos— sean literalmente borrados de plataformas diversas en internet.

<sup>13</sup> “En un hecho sin precedente, el IFAI inició un procedimiento de imposición de sanciones contra Google México”, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Ciudad de México, 27 de enero de 2015, IFAI-OA/009/15. <https://goo.gl/jPsh1i>

<sup>14</sup> La resolución del INAI fue revertida con un juicio de amparo que ordenó la reposición del proceso, al no haber reconocido como parte interesada a la revista que publicó la información.

Respecto a la Ley General de Archivos, aprobada en el último respiro de 2017, haremos una referencia a profundidad en el capítulo 4 de este informe.

Lo que no puede obviarse es que hoy en día existe más información disponible en comparación con el año 2000 y que cada vez son más los que buscan participar en el debate público, preguntando y proponiendo soluciones a nuestras autoridades sobre temas que nos afectan diariamente. Quince años después de la primera reforma de gran calado en materia de transparencia, la sociedad tiene más información, está consciente del despilfarro de los gastos arbitrarios, del desvío de fondos y del enriquecimiento desmesurado de funcionarios y autoridades. La apertura de la información ha dado paso a conocer un México sumido en una crisis de corrupción, impunidad y graves violaciones de derechos humanos. El reto que persiste es que la disponibilidad de la información y el conocimiento no ha sido equitativo para todos y tampoco ha servido para crear un Estado de derecho.

Por el contrario, con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior, a finales de 2017, se minan los alcances de cualquiera de las reformas mencionadas, ya que en principio blindo a las fuerzas armadas del escrutinio público mediante la reserva de la información (en automático), generada con la aplicación de la Ley.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> El artículo 9 señala que “La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada

## D. RETROCESOS EN LA VIDA INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS GARANTES Y SOLUCIONES

El papel del IFAI/INAI ha sido trascendente en todo el proceso de configuración del Sistema Nacional de Transparencia y las legislaciones recientemente aprobadas en la materia. Sin embargo, con el paso del tiempo, éste también se fue acomodando a las presiones del sistema y a la incapacidad del gobierno de rendir cuentas. A través de las distintas configuraciones del pleno del Instituto, hemos podido presenciar cómo la actuación de las y los comisionados no ha sido sólida y sistemática respecto a la prevalencia del principio *pro personae* y el de máxima publicidad, pues diversos “modelos” de interpretación, distintos al garantista, han incidido en las resoluciones adoptadas durante su vida.<sup>16</sup>

Lo anterior nos habla de una realidad a la que México se enfrenta de manera cotidiana: hay buenas leyes pero instituciones débiles, cuya eficiencia recae en titulares inexpertos, vinculados a algún partido político y carentes de legitimidad social. Sin duda, esa debilidad institucional y la falta de Estado de derecho hace necesario voltear a ver las designaciones públicas como una alternativa para el fortalecimiento.

Luego entonces, podríamos decir que así empiezan las medidas que el Estado toma para hacer de la búsqueda y recepción de información un mecanismo complejo y sólo para unos cuantos. Aquellos/as que, finalmente, logran hacerse de información y buscan difundirla se encuentran solos, carentes de protección. Finalmente, el motivo es asegurar que el mensaje no llegue a su destinatario: la sociedad.

de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”. Del estudio se desprende que las respuestas de las autoridades encargadas de seguridad y justicia se impugnan ante el INAI tres veces más que las de los demás sujetos obligados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información. Esto es así debido a que las autoridades mencionadas tienden a reservar o negar un mayor número de solicitudes que otras autoridades. Del 100% de las solicitudes, en 15.13% de los casos las autoridades en materia de seguridad y justicia declararon la inexistencia de la información solicitada, y en 13.54% de los casos negaron la información por ser reservada o confidencial. Cfr. ARTICLE 19, Transparencia Intermitente. Los recursos de revisión del IFAI/INAI en materia de seguridad y justicia 2003-2015, de próxima aparición, pp. 24-25.

<sup>16</sup> Ibid. pp 20.



**El 99.6% de los crímenes contra la prensa permanecen impunes.**  
(Fuente: PGR)

## PROTECCIÓN E IMPUNIDAD

Ahora bien, qué se hace con aquellos que buscan atravesar las barreras de la información, que a pesar de los obstáculos a los que se hizo referencia en el apartado anterior, la encuentran y publican. ¿Se les asesina, desaparece, intimida, amenaza?

Al igual que los avances institucionales de transparencia y rendición de cuentas, en los últimos 10 años el Estado mexicano ha creado instituciones para la "garantía" de la libertad de expresión y el "combate a la impunidad" de las agresiones a periodistas.

Desde nuestra llegada a México, en ARTICLE 19 hemos sido partícipes del declive de las libertades, de la reducción inducida del espacio cívico, aquel en el que fluyen las ideas y las expresiones plurales. Como se mencionó anteriormente, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, documentamos 1,986 agresiones contra periodistas y vimos la proliferación de leyes que criminalizan o restringen, de una manera u otra, el derecho a la libertad de expresión e información y la clara intención por reducir los espacios de reunión, asociación y participación pública vinculados al ejercicio de la protesta social. Sólo en 2017 fueron asesinados 12 periodistas, el mayor número en los últimos 20 años. La intolerancia de servidores públicos de todos niveles y diversos grados de responsabilidad ante la crítica y la ofensa se ha traducido en una represión autoritaria, en el uso del aparato del Estado para acallar a aquellos que buscan que otros escuchen y discutan otros puntos de vista, o bien, en un lacerante "dejar pasar, dejar hacer" en contra de la prensa, que da lugar a una negligencia inexcusable por parte del Estado mexicano en su conjunto.

Cada año contamos historias de quienes fueron asesinados por decir la verdad. Seguimos exigiendo la búsqueda de los 24 periodistas cuyo paradero no co-

nocemos.<sup>17</sup> En este tiempo, hemos apostado por la construcción de instituciones especializadas y enfocadas en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra periodistas; por la aprobación de leyes que provean mayores herramientas a las autoridades para cumplir con su función de garantes de la libertad de expresión, y el impulso de políticas públicas que reconozcan las violencias contra la libertad de expresión como un problema del Estado mexicano, que amerita acciones inmediatas.

Esta experiencia, las historias y las voces que han dado luz a nuestro trabajo, nos permiten afirmar que el Estado ha simulado la protección de periodistas, pues ha faltado, una y otra vez, a la debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de tales violaciones. En efecto, ninguna acción emprendida hasta el momento, ni por el gobierno federal ni por los gobiernos estatales, aporta seguridad alguna a los periodistas; por el contrario, han puesto en evidencia el desamparo y la impunidad como formas constantes y perdurables de agredir, de administrar el secreto y, por lo tanto, de mantener el poder.

Aún peor, el propio Estado mexicano se erige como la principal fuente de peligro: en 48% de las agresiones contra las y los periodistas participan funcionarios de los tres niveles de gobierno. De aquí emana una explicación razonable sobre el déficit de implementación de los mecanismos de protección y la prevalencia de la impunidad: el silencio derivado de la violencia es conveniente para el poder político.

<sup>17</sup> ARTICLE19, *La desaparición y desaparición forzada de quienes ejercen la libertad de expresión en México*, Ciudad de México, febrero de 2016. <https://articulo19.org/periodistasdesaparecidos/>



Integrantes de la Comisión de la Verdad realizan una excavación ciudadana en busca de víctimas de desaparición forzada en el ex Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, Guerrero, en agosto de 2014. (Foto: Prometeo Lucero)

## A. LA INEXISTENCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA QUE LES DÉ CONFIANZA Y SEGURIDAD A LOS PERIODISTAS

En 2006, se creó la otrora Fiscalía Especial de Atención a Delitos cometidos contra Periodistas, ahora Fiscalía Especial de Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), con la intención de adoptar mecanismos que garantizaran la coordinación entre todas las instancias de procuración de justicia competentes de los niveles, estatal y federal, para prevenir, investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los delitos cometidos en agravio de periodistas, reporteros, corresponsales y, en general, de comunicadores nacionales o extranjeros que ejerzan el derecho a la información y comunicación dentro de territorio nacional.<sup>18</sup>

Si bien el nacimiento de esta Fiscalía respondía a una necesidad que se hacía cada vez más latente ante el incremento de las agresiones contra periodistas en el marco de la “guerra contra el narcotráfico”, lo cierto es que desde su creación no ha sido capaz de cumplir con su mandato pues, al final, los crímenes contra periodistas siguen siendo investigados por las autoridades locales, y la búsqueda de independencia, objetividad y exhaustividad de las investigaciones fue en vano (algo que a la fecha no ha cambiado). Al final, como otras fiscalías especiales en la PGR, parecía más una medida política de carácter cosmético que una verdadera

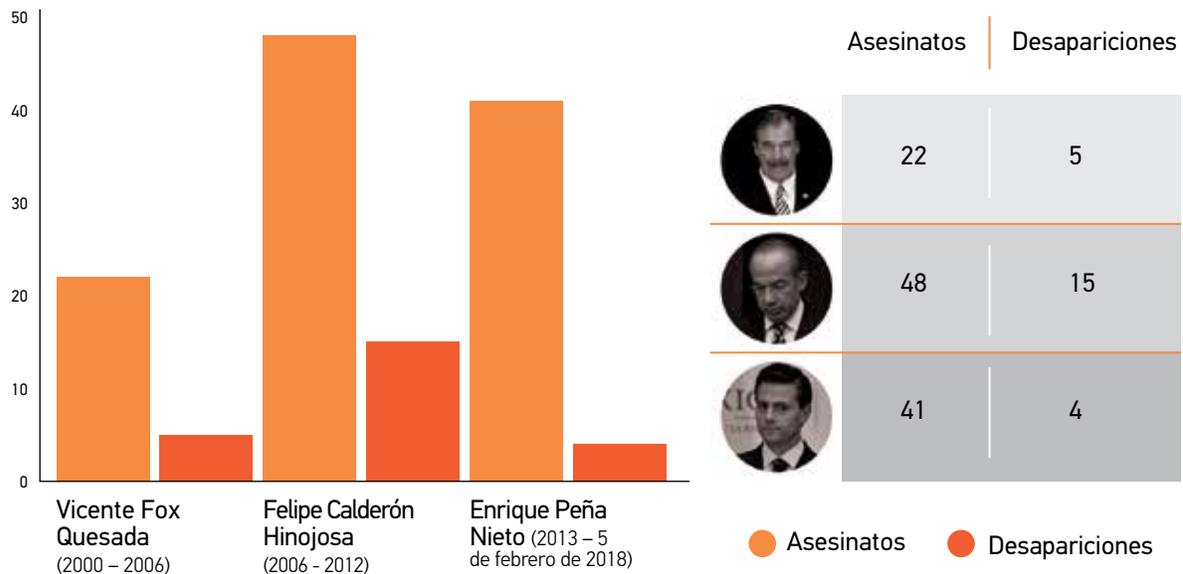
voluntad de investigar y dar con los responsables de las agresiones contra la prensa. En este sentido, tras una serie de recomendaciones por parte de diversos mecanismos internacionales<sup>19</sup> de derechos humanos, en 2012 se desarrolló un conjunto de reformas constitucionales y legales a efectos de dotar de la competencia suficiente a la PGR para atraer la investigación de los delitos contra la libertad de expresión que en principio corresponde conocer a las autoridades del fuero común.

Las modificaciones al artículo 73 constitucional y al artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales (ahora artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales, CNPP) fueron ampliamente celebradas por diversas organizaciones y académicos que impulsamos este cambio, incluida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Prometían investigaciones exhaustivas, objetivas e imparciales que pondrían en relieve el ejercicio de la libertad de expresión a efecto de demostrar las posibles motivaciones en la comisión del delito y, así, identificar a los responsables materiales e intelectuales. De cierta manera, también se partía del supuesto de que las investigaciones, al ser sustraídas del fuero común, donde las autoridades estatales serían “juez y parte” en las

<sup>18</sup> ACUERDO A/031/06 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2006. <https://goo.gl/h6C3E7>

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 7 marzo 2011.

## Periodistas asesinados y desaparecidos por sexenio



agresiones contra la prensa, se lograría la imparcialidad necesaria para castigar a perpetradores vinculados a la función pública.

Sin embargo, cinco años después del fortalecimiento del marco jurídico de la Fiscalía, ésta ha sido incapaz de dar resultados. Al contrario, ha servido para mantener la impunidad en torno a los crímenes contra periodistas, que prácticamente es total.

A pesar de los cambios cosméticos a la FEADLE y a la ley que le da vida, la realidad es que ni entonces ni ahora hubo verdadera voluntad política para implementar acciones concretas que brindaran justicia y seguridad a los periodistas. La dependencia de la procuración de justicia del poder ejecutivo, la falta de independencia de los servicios periciales, la ausencia de capacidades técnicas de investigación para trazar hipótesis de investigación enmarcadas en contextos complejos de macrocriminalidad, la incapacidad para indagar sobre la autoría mediata/intelectual y responsabilidades de la cadena de mando, todo esto aunado al arraigo de prácticas burocráticas nocivas que revictimizan a las perso-

nas denunciadas y se enfocan en la mera integración formal de expedientes voluminosos, ha vuelto imposible hablar de la efectividad, exhaustividad, objetividad, autonomía e imparcialidad de las investigaciones.

En 2017, el colectivo Fiscalía que Sirva impulsó una reforma constitucional para transformar a la PGR en una institución que le diera confianza a la gente. Una Fiscalía que investigue, que castigue a los responsables y que esté libre de la influencia de los políticos y los poderosos; cuyo titular sea el más capaz y no el amigo del presidente en turno; donde el personal esté debidamente formado y capacitado, con un plan para investigar crímenes y perseguir a los responsables, así como mecanismos de control ciudadanos e institucionales para evaluar si está haciendo su trabajo.

Sin embargo, a finales del año, el Congreso no tomó en cuenta la propuesta y maquilló la reforma con la eliminación del pase automático de Procurador a Fiscal.<sup>20</sup> Esta decisión del Congreso, así como la aprobación de la Ley de Seguridad Interior a fines de 2017 nos permiten aproximarnos a una conclusión fuerte pero real: no hay

<sup>20</sup> Al momento de escribir este informe, estaba por aprobarse en congresos locales la reforma constitucional correspondiente.

intención de transformar a las instituciones para que la ciudadanía pueda confiar en que existe justicia en el país y se sienta segura en la vida diaria. En otras palabras, no hay interés en sacar al país de la crisis de impunidad y miedo en la que se encuentra.

La propuesta del colectivo permitiría atajar las causas de raíz, que permiten que haya 99% de impunidad en los casos de delitos contra periodistas. Sin ésta, el trabajo que pueda hacer la FEADLE seguirá siendo un instrumento de la injusticia.

Ahora bien, a la par de la FEADLE, camina el Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos

Humanos que, a pesar de tener como objetivos: “Asegurar una adecuada coordinación y articulación entre las instituciones y organizaciones que conforman y soportan el Mecanismo en su labor de prevención y protección” y “Coordinar con las entidades federativas la adopción de medidas de protección y de prevención del riesgo y agresiones en contra de personas defensoras y periodistas”, ésta no ha sido capaz de cumplirlos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Mecanismo de Protección, “Informe a cuatro años del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012 – 2016”, SEGOB, <https://goo.gl/uJvX7V>



Integrantes de la Policía Militar desfilan en la Ciudad de México. Su presencia en las calles aumentó no sólo en operativos militares, sino también para control de protestas sociales. (Foto: Prometeo Lucero)

### NÚMERO DE PERIODISTAS BENEFICIARIOS DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN.

Año	Mujeres	Hombres	Total
2012 (octubre-diciembre)	0	3	3
2013	30	48	78
2014	14	34	48
2015	27	49	76
2016	15	40	55
2017 (enero-octubre)	27	81	108

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, Estadística octubre de 2017. <https://goo.gl/knocFB>

Hasta la fecha, y como se verá a mayor profundidad en el capítulo 2 de este informe, no se conoce ninguna acción efectiva encaminada a “asegurar la coordinación y articulación entre las instituciones que soportan al Mecanismo”. Esto es claro en la deficiente o nula investigación de los delitos que llevaron al beneficiario a acercarse a éste; tampoco para “coordinar con las entidades federativas”. Las alertas tempranas en Veracruz y Chihuahua fueron un intento para lograrlo y, aunque la idea en teoría es buena y el objetivo pertinente, no puede decirse que la implementación haya generado resultados positivos para las y los periodistas, ya que en muchas ocasiones son los propios funcionarios públicos locales quienes perpetran las agresiones. De hecho, en Veracruz han sido asesinados siete periodistas desde la implementación de la alerta en noviembre de 2015.

El Mecanismo se ha enfocado en proteger la integridad y la vida de aquellos/as periodistas que se acercan a él y, sin duda, ha logrado que los agresiones en contra de sus beneficiarios/as disminuyan. No obstante, la sustentabilidad del Mecanismo de Protección se pone en entredicho en la medida en que las agresiones se expanden a todo el territorio nacional y aumentan su intensidad, pues se necesitan medidas más costosas económica y socialmente, como la extracción de la per-

sona. Cada vez son más los periodistas y defensores que buscan protección, y también son más los recursos necesarios para cumplir con la labor. ¿Cuánto tiempo puede durar el Mecanismo? La única forma de provocar su sustentabilidad es atacando la impunidad, es decir, garantizar que la razón por la que un periodista optó por la protección del Estado sea sancionada. En el estado actual de cosas, la protección e investigación deben ir de la mano, ser complementarias, y no acciones escindidas. Sólo así podrá haber un número decreciente de periodistas protegidos.

A la fragmentación de instituciones especializadas y de acciones gubernamentales se suma la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), cuyo funcionamiento permanece deficiente frente a la totalidad de las víctimas de este país, sin que las y los periodistas sean la excepción. La necesaria asistencia a periodistas víctimas de agresiones —incorporados al Mecanismo y/o denunciantes ante la FEADLE— en los planos psicosocial, económico, laboral, educativo y de salud sigue careciendo de oportunidad y eficacia en su implementación. De hecho, el periplo por el entramado burocrático de la institución no hace sino profundizar la victimización de periodistas que han enfrentado hechos de agresión de diversa naturaleza.

## Número de agresiones contra la prensa por sexenio

### Presidente

### Agresiones acumuladas\*



Vicente Fox Quesada  
(2000 – 2006)

\*no disponible



Felipe Calderón Hinojosa  
(2006 - 2012)

1092



Enrique Peña Nieto  
(2012 – 5 de febrero de 2018)

1986

## B. LA VIOLENCIA GENERALIZADA CONTRA LA PRENSA

En estos 10 años, la violencia se ha expandido y ha penetrado entre las autoridades en los distintos niveles de gobierno. En su visita conjunta en 2010, los relatores para la libertad de expresión de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalaban que la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros recientes de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los estados de Chihuahua, Guerrero y Sinaloa. En ese momento, los relatores advertían que en estos lugares el crimen organizado representaba la mayor amenaza a la vida e integridad física de los periodistas, especialmente de aquellos que cubrían noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados.<sup>22</sup>

No obstante, al no existir consecuencias para los perpetradores y ante la falta de un verdadero Estado de derecho, la violencia, que parecía focalizarse en las zonas

penetradas por el crimen organizado, se convirtió en una profunda crisis de derechos humanos generalizada en el país. Así, en su visita en noviembre de 2017, los relatores señalaron que la violencia tenía un objetivo político en particular: un ataque generalizado en las raíces de la vida democrática en México. Según los relatores, los actores criminales y autoridades públicas intentan cooptar a los periodistas para sus propios fines e imponer información favorable para los cárteles o en contra de sus enemigos. Lapidariamente concluyen que existen en México “niveles significativos de miedo y autocensura que tienen periodistas en sus comunidades por la impunidad y la profunda falta de confianza en las autoridades públicas para lograr justicia y proteger el Estado de derecho”.<sup>23</sup>

Lo dijimos en el informe *Libertades en resistencia*,<sup>24</sup> los crímenes contra periodistas son intencionales y la impunidad es deliberada. No se mata a un periodista sin razón, sino porque buscaba, tenía o publicaba información que podría poner en riesgo el estado actual

<sup>22</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre - 4 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/wEapzt>

<sup>23</sup> Idem

<sup>24</sup> ARTICLE 19, *Libertades en resistencia. Informe de 2016 de ARTICLE 19*, México, abril de 2017. <https://articulo19.org/informe2016/>

de las cosas. Con el paso del tiempo, se incrementó la frecuencia, se volvieron sistemáticos y se expandieron a todo el territorio nacional los asesinatos “aislados” contra periodistas. Sin embargo, en la narrativa oficial, estos siguen confinados a las zonas controladas por el crimen organizado y presentados públicamente como consecuencia de la acción de grupos criminales.

Hoy podemos hablar de los asesinatos a periodistas como violaciones graves de derechos humanos. La impunidad, entonces, figura como la tolerancia o aquiescencia del Estado para que estos crímenes se sigan cometiendo. A pesar de los diversos llamados nacionales e internacionales para frenar las agresiones a periodistas, 2017 fue el año con más asesinatos registrados en la historia del país. Por su parte, el sexenio de Enrique Peña Nieto ha estado marcado con la sangre de 41 periodistas.<sup>25</sup>

## DEMOCRATIZACIÓN DE MEDIOS

Es importante destacar que, si bien la violencia contra la prensa ha tenido un crecimiento constante en los últimos diez años, esto no se vislumbraba así antes del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Incluso en 2003 el informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH daba cuenta de la disminución de las agresiones físicas contra periodistas, advirtiendo

que el mayor reto para el Estado mexicano era el hostigamiento a través del uso arbitrario o abusivo de leyes y regulaciones adoptadas en forma legítima, como son las leyes de difamación criminal, o las citaciones a periodistas para exigirles que revelen sus fuentes de información,<sup>26</sup> así como el uso de la publicidad oficial como mecanismo de control indirecto sobre las líneas informativas de los medios de comunicación.

Otra forma de controlar los flujos de información que llegan a la sociedad es a través del dinero público, del que dependen los medios. El mismo efecto nocivo que tienen las agresiones para una sociedad que aspira a su democratización, lo tienen los montos millonarios que se utilizan para controlar las líneas editoriales. En México, la dependencia de los medios del gobierno establece un estado de censura indirecta que ocasiona que la información que proveen se dicte o apruebe desde las mismas oficinas gubernamentales. Asimismo, los tipos penales que criminalizan la expresión son mordazas efectivas y legales.

Por esto, las recomendaciones de ese momento se centraron, entre otras, en la derogación de los tipos penales, utilizados para criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión y la regulación de la publicidad oficial.

<sup>25</sup> En el momento en que se escribió este informe se habían registrado ya dos asesinatos en 2018: el de Carlos Domínguez de Nuevo Laredo, Tamaulipas, y el de Pamela Montenegro de Acapulco, Guerrero.

<sup>26</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión, 2003*. <https://goo.gl/Uo9NCs>



El gobierno de **Enrique Peña Nieto** ha gastado más de **40,000 millones de pesos** en publicidad oficial. (Fuente: SFP, con datos preliminares de 2017)

A la fecha, estas recomendaciones no han sido adoptadas. En 2017, Chihuahua derogó el delito *anti meme*<sup>27</sup> pero todos los estados cuentan con algún tipo de legislación restrictiva. Por ejemplo, en 22 estados se encuentra vigente el delito de “halconeo”, que criminaliza la búsqueda de información de las actividades de las fuerzas de seguridad, a pesar de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha determinado la inconstitucionalidad en su tipificación en el Código Penal Chiapaneco.

No obstante, coadyuvaron a que la reforma constitucional en materia electoral de 2007 modificara el artículo 134 constitucional, añadiendo un párrafo que limita la propaganda o comunicación social a aquella de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, además de señalar que en ningún caso ésta puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Sin embargo, como se detallará en el capítulo 1 de este informe, esta adición constitucional nunca fue regulada y la única forma para evitar la parálisis del Congreso fue a través de un juicio de amparo promovido por ARTICLE 19 en el que, finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia le ordenó regular a más tardar el 30 de abril de 2018.<sup>28</sup> No es casual que el más alto tribunal de este país haya razonado en su sentencia lo siguiente:

Uno de los elementos de la dimensión colectiva de la libertad de expresión es la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes para generar un debate plural sobre los asuntos públicos. Para ello, deben generarse condiciones como pluralidad de medios y prohibición de monopolios, y garantizar protección a la libertad e independencia. Por tanto, corresponde a los tribunales de amparo garantizar la existencia de un clima de seguridad y libertad en la que los medios puedan desplegar vigorosamente la importante función que están llamados a cumplir en una sociedad democrática como la mexicana. [...] “[L]a ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión.

Sin embargo, mientras esta sentencia se cumple, el dinero público sigue siendo utilizado para cooptar a los medios de comunicación.

<sup>27</sup> Se refiere a la falsificación o alteración de documentos o similar o manipulación de imágenes.

<sup>28</sup> ARTICLE 19, “Fallo histórico de la Suprema Corte obliga al Congreso a regular publicidad oficial”, 15 de noviembre de 2017. <https://goo.gl/fRW3DW>

En México existen 101 leyes vigentes que restringen la libertad de expresión

ARTICLE 19



Fuente: ARTICLE 19

Estado	Total	Estado	Total	Estado	Total
Aguascalientes	2	Guanajuato	3	Quintana Roo	4
Baja California	2	Guerrero	4	San Luis Potosí	4
Baja California Sur	3	Hidalgo	5	Sinaloa	1
Campeche	4	Jalisco	3	Sonora	3
Chiapas	3	Michoacán	3	Tabasco	4
Chihuahua	3	Morelos	3	Tamaulipas	2
Ciudad de México	4	Nayarit	6	Tlaxcala	2
Coahuila	3	Nuevo León	4	Veracruz	3
Colima	4	Oaxaca	3	Yucatán	4
Durango	2	Puebla	3	Zacatecas	4
Estado de México	3	Querétaro	1	<b>Total</b>	<b>101</b>

18



Leyes vigentes que contemplan los  
"delitos contra el honor"

22



leyes vigentes que contemplan el  
delito de "halconeo"

16



Leyes vigentes de "protección a periodistas"  
que restringen libertad de expresión

15



Leyes vigentes que restringen el  
derecho a la protesta

24



Leyes vigentes que contemplan el  
delito de "ultrajes"

6



Leyes vigentes "antimemes"

## DIGITAL

Hace diez años, la participación, en su más amplio sentido, a través de internet seguía siendo motivo de exploración. Internet nació libre y abierto con la intención de potenciar y descentralizar la acción, cualquiera que ésta fuera.

Con el paso del tiempo, hombres y mujeres —no todos, ni de todos los sectores— empezaron a trasladar su vida física a la vida *online* y a conectarse con personas afines. Internet incrementó la exposición a los que piensan de manera similar, pero también a quienes piensan de manera diferente, a los que critican y ofenden; abrió el debate más allá de las fronteras privadas y estatales. El horizonte de internet para la vida pública y la diversidad de expresiones no tiene límites, por ello también se enfrenta a grandes desafíos pues reduce las fronteras de lo privado, se convierte en un punto clave para la propagación del rumor y de estrategias de desinformación, y puede ser un vehículo eficiente para que el odio, la violencia y la discriminación se extiendan.

No obstante, es justamente por las ilimitadas oportunidades que facilita internet en el debate público, que el acceso a esta herramienta se ha convertido en una amenaza para quienes tradicionalmente ostentan el poder. Son las libertades de buscar, recibir y difundir ideas las que han provocado que gobiernos y empresas busquen limitarla, fijarle fronteras. El derecho de acceso a internet se ha convertido en un objeto de defensa que busca mantenerla libre, segura, abierta e incluyente para todas las personas.

El Relator para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo expresa así:

Internet como medio se ha desarrollado a partir de determinados principios de diseño, cuya aplicación sostenida en el tiempo ha permitido un ambiente descentralizado, abierto y neutral. Internet es básicamente “una red boba”, que no es capaz de discriminar ni vigilar los paquetes de datos que transporta, ni de decidir colocar unos datos sobre otros: su inteligencia está en las puntas cuando los paquetes se vuelven a reunir, en la gente que con un dispositivo es capaz de conectarse, compartir información, ideas, aplicaciones y conocimiento.<sup>29</sup>

Tales características hacen de la neutralidad de la red una condición necesaria para ejercer con libertad nuestros derechos en ella, en particular la libertad de expresión e información en línea.

Ante un contexto de censura casi total en los distintos estados de la República mexicana, el derecho de acceso a internet —así reconocido en nuestra Constitución desde 2013— representa una alternativa para la ciudadanía que busca información que contraste la narrativa oficial propagada por los medios que dependen de la publicidad oficial. Internet ha servido como megáfono de la sociedad civil. Las redes sociales se han convertido en un vehículo para la exigencia de rendición de cuentas, para el conocimiento público de violaciones graves de derechos humanos y actos de corrupción. A través de estas redes, por ejemplo, las mujeres del mundo han podido unir su reclamo ante la violencia y han decidido en conjunto salir a las calles de sus respectivos países a exigir igualdad.

Probablemente, la diferencia más clara entre el PRI de los 70 años y el de Peña Nieto es el acceso a internet y la voz —imposible de callar— de miles de usuarios. Por esto, como se menciona en el capítulo 3 de este informe, durante este sexenio hemos visto varios intentos por obstaculizar el ejercicio de libertades que otorga la vida en línea. El primero, desde luego, es simplemente garantizar su inaccesibilidad.<sup>30</sup> En México, según las ci-

<sup>29</sup> Lanza, Edison, ¿El fin de una Internet libre, abierta e inclusiva?, *Brecha*, 12 de enero de 2018. <https://goo.gl/HqaTZH>

<sup>30</sup> Ejemplo de lo anterior es lo sucedido con la campaña de María de Jesús Rodrigo, en la que uno de los primeros obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas que buscaban promoverla fue precisamente la falta de acceso a internet. *Cfr.* Villoro, Juan, “Marichuy, una vocera surgida de la tierra”, *Proceso*, 11 de noviembre de 2017. <https://goo.gl/rQ5vSD>



**49.1% de los hogares en México no cuenta con acceso a internet.**  
(Fuente: INEGI)

fras oficiales del uso de internet en los hogares, 49.1% de los hogares no cuenta con acceso al servicio.<sup>31</sup> La brecha digital asegura la estabilidad de un gobierno incapaz de rendir cuentas al asegurar que las poblaciones vulnerables y marginadas tengan como fuente primaria de información al Estado. La brecha también alimenta las desigualdades y, como mencionamos en nuestro informe de 2016, *Libertades en resistencia*, excluye a las comunidades en situación de vulnerabilidad ya que, en esta era digital, la mayoría de los bienes y servicios, incluso la garantía de ciertos derechos como el de la información, se promueven mediante el uso de internet. De este modo, el carácter instrumental de este derecho y las potencialidades humanas y sociales que detona, se ven minados para un gran porcentaje de la población mexicana.

Otra forma de obstaculizar el ejercicio de derechos en línea es con modelos de violencia similares a los del mundo *offline*, que se traducen en amenazas a través de las redes sociales contra aquellos que buscan informar sobre algún hecho de interés público o bien por contradecir al sistema; asimismo con artificios legales para bajar o modificar información que se encuentra en el dominio público con la excusa de la protección de un interés superior (éste es el caso del mal llamado *derecho al olvido* y la eliminación de contenidos por propiedad intelectual), y en los ataques a las páginas de los medios de comunicación para obstruir su consulta e inhibir totalmente su lectura.

<sup>31</sup> Datos del INEGI, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017, Hogares con Conexión a Internet por entidad federativa en áreas urbano rural, 2017. <https://goo.gl/qzCGng>

También hay modelos burdos de censura, como la eliminación de personas *non gratas* de las cuentas de redes sociales de funcionarios públicos. De hecho, en 2017, ARTICLE 19 inició un juicio de amparo en contra del Fiscal de Veracruz, Jorge Winckler, por eliminar a dos periodistas de su cuenta por considerar sus comentarios “incómodos”. Para ARTICLE 19, un acto como éste supone la imposibilidad de las personas de informarse y la intolerancia de los funcionarios públicos hacia la crítica. En este marco, está por verse el talante del Poder Judicial de la Federación para enfrentar nuevos retos jurídicos que emanan del uso de internet.

Finalmente, tal vez el obstáculo menos visible, pero no menos lacerante, es la eliminación de lo privado, la vigilancia digital. En 2017, hicimos público, en conjunto con la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) y Social Tic, el informe *Gobierno espía*,<sup>32</sup> que da cuenta del uso de un *software* sofisticado de vigilancia en contra de defensores de derechos humanos, periodistas y activistas anticorrupción y del derecho a la salud. Este informe, dado a conocer por *The New York Times* en junio de 2017<sup>33</sup> nos mostró cómo se utilizan millones de pesos del erario público para espiar a opositores y críticos al poder.

Sin embargo, a pesar del impacto mediático que tuvo la noticia a nivel nacional e internacional, de las numerosas víctimas que tras la publicación se reconocieron como blancos de vigilancia<sup>34</sup> y de los contratos que

<sup>32</sup> ARTICLE 19, R3D, Socialtic, *Gobierno espía: vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México*, junio de 2017. <https://goo.gl/tAc3Tt>

<sup>33</sup> Ahmed, Azam y Perlroth, Nicole, “Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families”, *The New York Times*, 19 de junio de 2017. <https://goo.gl/56y4su>

<sup>34</sup> Después de la primera publicación, se reconocieron un total de

identifican a ciertas agencias estatales como el refugio de los perpetradores —entre éstas la propia PGR—, al momento de escribir este informe, de las diligencias contenidas en la carpeta de investigación no puede observarse una intención real por dar con los responsables y mucho menos por identificar las causas por las que estos actores fueron sujetos de vigilancia.<sup>35</sup> En este caso, se revela la urgencia de erradicar el control político de las investigaciones penales, en especial las dirigidas contra el propio gobierno.

Así, entre los retos más grandes del derecho de acceso a internet está el conjunto de medidas que tanto actores públicos como privados intentan imponer para limitarlo, para criminalizar su uso e inhibir la participación plural en línea. Ya sea mediante legislaciones excluyentes o restrictivas que perpetúan el silencio de las voces históricamente ausentes y marginadas, con invasiones ilegales a la privacidad de las personas o regulaciones que impactan en la calidad y variedad de contenidos que tenemos disponibles en la red.

Por lo tanto, es necesario continuar reconociendo la trascendencia del ejercicio de la libertad de expresión e información mediante el acceso a internet, para contrarrestar la voluntad de los gobiernos y mercados globales del mundo que han encontrado en la disidencia digital el poder de una sociedad informada.

22 objetivos de vigilancia con el *software* Pegasus, entre ellos, investigadores del Grupo de Expertos Independiente del caso Ayotzinapa (Cfr. Ahmed, Azan, "Spyware in Mexico Targeted Investigators Seeking Students", *The New York Times*, 10 de julio de 2017. <https://goo.gl/fHWLfz>), así como opositores políticos y empresarios. Cfr. Ahmed, Azna, "Un empresario activista lucha contra la corrupción en México y se convierte en un blanco del Estado", *The New York Times*, 30 de agosto de 2017. <https://goo.gl/VDvNep>

<sup>35</sup> ARTICLE 19 y R3D, en confluencia con las víctimas de espionaje y otros abogados y abogadas, hemos intervenido en la integración de la carpeta, incluso solicitando diligencias que han sido sistemáticamente denegadas.

## ESPACIO CÍVICO

A lo largo de este capítulo es posible identificar una serie de medidas del Estado para controlar los flujos de información y limitar el ejercicio de nuestras libertades democráticas (de expresión, asociación y reunión pacífica). Sin embargo, existe un elemento que no debemos dejar de lado: todas esas violencias, la trasgresión al Estado democrático de derecho provoca, en la mayoría de los casos, el hartazgo y, por lo tanto, el ejercicio de la protesta. En el capítulo 5 haremos referencia a la tendencia del Estado de reprimir esta última forma de expresión y buscar así la reducción del espacio cívico.

En este sexenio, ARTICLE 19 advirtió sobre las violaciones de derechos humanos que se cometen ante el uso desproporcionado y arbitrario de la fuerza en el marco de las protestas sociales —en particular el 1 de diciembre del entonces Distrito Federal, cuando ocurrían las protestas magisteriales en Oaxaca en 2016 y el gasolinazo en 2017— y exigió al Estado adoptar protocolos policiales que reconocieran la especial protección de la libertad de expresión en este contexto.

En México, la reducción del espacio cívico es cada vez más evidente, no sólo por las deplorables condiciones en que se ejerce la libertad de expresión —mencionadas a lo largo de este capítulo— y el hecho de que éste sea el país más peligroso del continente para ejercer el periodismo, sino porque también la defensa de derechos humanos representa un riesgo<sup>36</sup> sujeta a diversas restricciones legales y cuasilegales, a agresiones de diversa índole.

En nuestro país, el espacio en el que se ejercen las libertades cívicas tiene un área definida y desde el inicio de la guerra contra el narcotráfico se ha ido desmoronando. Las prácticas autoritarias y represivas que se

<sup>36</sup> "Gobierno de Peña, letal para defensores de derechos humanos: más de 100 han sido asesinados", *Animal Político*, 6 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/eiYgeX>



Tras el asesinato de Javier Valdés en Sinaloa, periodistas en la Ciudad de México protestan frente las oficinas de la FEAD el 15 de junio de 2017. (Foto: Prometeo Lucero)

enmarcan en la política de seguridad de los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han sido clave para coartar el crecimiento de una sociedad civil ávida por participar y que las instituciones sean más eficientes y verdaderamente democráticas.

Muestra de lo anterior son las nuevas cargas administrativas impuestas a las organizaciones de la sociedad civil (osc) como resultado de la legislación de 2012 contra el lavado de dinero, que considera las donaciones como actividades potencialmente vulnerables;<sup>37</sup> o los procesos de auditoría utilizados para amedrentar y limitar los alcances del trabajo de las osc que trabajan contra la corrupción<sup>38</sup> y los asesinatos, cada vez más constantes, de defensores ambientales.<sup>39</sup>

No obstante lo anterior, dejar de reconocer los logros de la sociedad civil en estos 10 años sería un error. La reciente reducción de ese espacio ha permitido que los diversos sectores ciudadanos nos veamos y encontremos unos a otros y fijemos un entendimiento común. Estos años han dado lugar a un proceso nunca antes visto, en el que la sociedad civil decide unificar su voz en la lucha contra la impunidad y la corrupción.

Sin duda, la sociedad civil mexicana aún tiene un largo camino por recorrer para definir una estrategia conjunta de ampliación del espacio de libertades en el que, al final, todas y todos confluimos y nos vemos la cara. Lo cierto es que, si bien las condiciones son decadentes y los riesgos cada vez más altos, la construcción de redes

de periodistas como la *Red rompe el miedo* y la *Agenda de periodistas*, el desarrollo de frentes de sociedad civil, como el *Frente contra la impunidad*, y la construcción de alianzas entre el sector social, académico y privado para las iniciativas #Vamospormás, #FiscalíaqueSirva y #SeguridadsinGuerra, son un panorama motivante para un cambio que se escape de la clase política y provenga de esa sociedad cansada y dispuesta a defender los valores democráticos.

Para ARTICLE 19, 2018 representa una oportunidad para derrumbar los muros que definen el perímetro de las libertades. Por esto, en cada uno de los capítulos de este informe se presentan una serie de acciones que podrían impactar de manera directa en la ampliación de este espacio. Sin las libertades de expresión, información, asociación y reunión en el próximo sexenio continuará prevaleciendo la democracia simulada.

<sup>37</sup> Cfr., Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Diario Oficial de la Federación, 17 de octubre de 2012. <https://goo.gl/tpq7rQ>

<sup>38</sup> Cárdenas, Enrique, "¿Amenazas sicilianas?", *El Universal*, 26 de mayo de 2017. <https://goo.gl/MzmXEe>

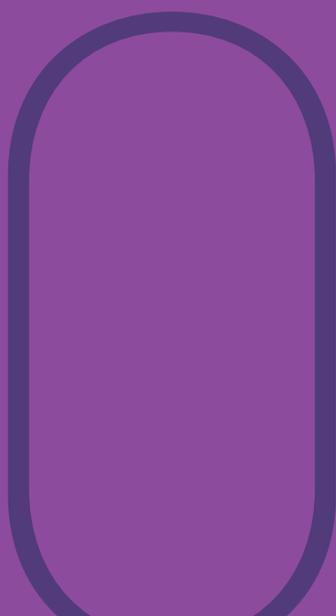
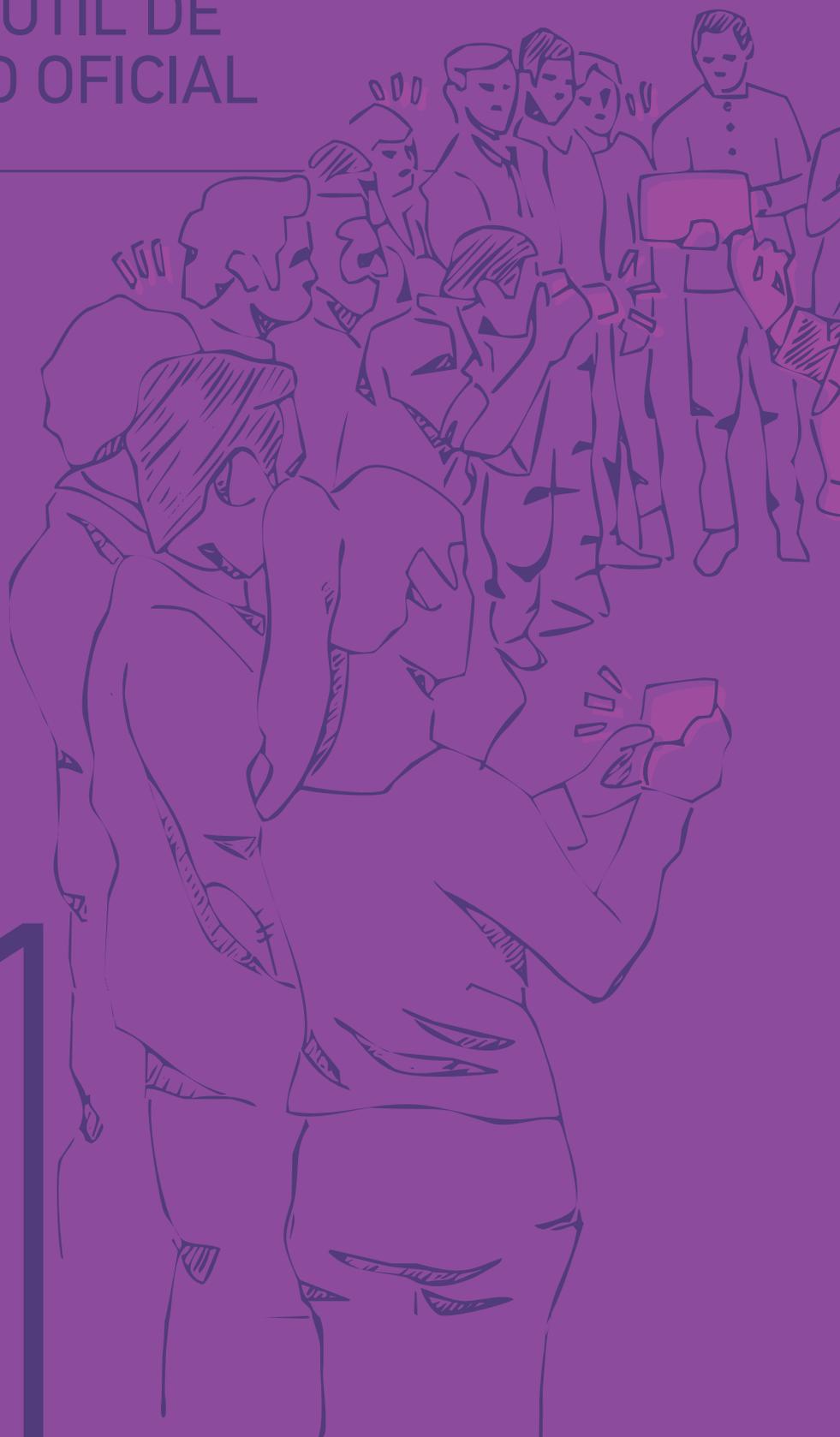
<sup>39</sup> "103 defensores ambientales han sido asesinados en México desde 1995", *Expansión*, 13 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/wz910g>

# MEDIOS:

## LA CENSURA SUTIL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

CAPÍTULO UNO

ARTICLE19







# MEDIOS: LA CENSURA SUTIL DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

---

La Justicia de la Unión ampara y protege a Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 AC en contra de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.”

—Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, sentencia AR 1359/2015.

---

En una decisión de suma relevancia, la Suprema Corte recientemente ordenó al Congreso desarrollar regulaciones para la práctica de publicidad oficial. Según algunos informes, el gobierno federal ha gastado más allá de 34 mil millones de pesos en los últimos cuatro años en dicha publicidad. Las reglas de esa publicidad son oscuras, que llevan a muchos a concluir, con evidencia sustancial, que los actores de gobierno utilizan los fondos de publicidad para dar forma y distorsionar la cobertura de medios y difuminar las líneas entre historias de noticias verificables y propaganda o incidencia política. Ese gasto también sirve como subsidio para mantener los medios heredados a flote para el detrimento de fuentes alternativas de información. Acogemos la decisión de la Suprema Corte e instamos al Congreso a no sólo adoptar reglas claras y públicas que rigen la publicidad y aseguran reportajes frecuentes y específicos, sino que también desarrollan un plan para limitar de forma progresiva esos gastos en conjunto, en consulta con la sociedad civil y los expertos pertinentes.

—Observaciones preliminares del relator especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el relator especial sobre libertad de expresión de la CIND después de su visita conjunta a México, 27 de noviembre-4 de diciembre de 2017.

---

“Es una sentencia bienvenida porque atiende la demanda de una voz articulada de la sociedad civil, y porque apunta a la necesidad de poner reglas claras en el reino de la discrecionalidad que consiste, de parte del gobierno, en entregar rentas del Estado a los medios, y, de parte de los medios, en exigirlos y recibirlos.”

—Héctor Aguilar Camín, “El escándalo de la publicidad oficial”, *Milenio*, 23 de noviembre de 2017.

---

“Este fallo es histórico: es el Poder Judicial haciendo lo que le toca hacer, es decir, contener, limitar a los poderes”.

—Entrevista a Pedro Salazar en “Justicia: El gasto público y los medios: la SCJN ante la omisión legislativa”, *Este país*, 1º. de enero de 2018.

Desde que ARTICLE 19 inauguró sus oficinas en México ha dedicado parte de su trabajo al tema, estudio e investigación de la publicidad oficial como mecanismo de control indirecto de las líneas editoriales, y como herramienta de censura sutil hacia los medios de comunicación.

La publicidad oficial podemos describirla como todos aquellos espacios comprados en los distintos medios de comunicación por los órganos de gobierno, para difundir información de interés público hacia sus gobernados y gobernadas. De acuerdo con el artículo 134 constitucional, ésta debe cumplir con los principios de

eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y economía, y debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Así, la publicidad oficial del gobierno se refiere a toda aquella propaganda que observamos en los distintos medios de comunicación (impresos, radiofónicos, televisivos y digitales) y en la vía pública, por todas las ramas del gobierno en todos los órdenes (federal, estatal y municipal), y sus organismos dependientes. Ésta comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y los organismos públicos autónomos.

Las asignaciones negativas son *formas de coerción basadas en los contenidos*, que obligan a los medios de comunicación al silencio sobre cuestiones de interés público, en tanto las asignaciones positivas *pueden distorsionar artificialmente un debate público* al inducir a apoyar las opiniones del gobierno a quienes en otras circunstancias hubieran adoptado una posición contraria (o hubieran optado por no expresarse del todo).

—Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 2003.



Colectivos de personas damnificadas, quienes aún viven en campamentos, protestan frente a la sede del Gobierno de la Ciudad de México para exigir transparencia y rendición de cuentas en la reconstrucción de sus hogares destruidos tras el sismo del 19 de septiembre de 2017. Enero 19 de 2018. (Foto: Article 19)

La publicidad oficial es necesaria en la medida en la que se ejerza como un medio de comunicación del gobierno hacia la sociedad y se convierta en un elemento importante para la promoción de la pluralidad informativa. Su finalidad debe enfocarse en el reconocimiento de derechos, cumplimiento de obligaciones, rendición de cuentas, entre otras acciones, y debe tener un propósito de utilidad pública para que el gobierno use los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo el propósito y características de cada campaña.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 6/12, 7 de marzo de 2011.

## LA PUBLICIDAD OFICIAL NO DEBE DESAPARECER

La publicidad oficial no debe desaparecer, debe entenderse como un mecanismo de comunicación sustentada en el derecho a la información. El uso de la publicidad oficial debe transparentarse, limitarse y controlarse. Su adecuada regulación puede apostar al pluralismo mediático y al mantenimiento de muchos medios pequeños, medios de nichos, laboratorios de investigaciones periodísticas y medios sociales que garanticen la diversidad tanto en la propiedad como en los contenidos.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 1, 7 de febrero de 2018.

Sin embargo, en México, el presupuesto en materia de publicidad oficial se ejerce sin control y se usa para la promoción personalizada de distintas y distintos funcionarios y gobernantes, trascendiendo el ámbito de los derechos a la libertad de expresión y a la información, al control indirecto en las distintas líneas editoriales de los medios de comunicación. Bajo este esquema, la publicidad gubernamental es hoy, ante todo, una herramienta proselitista que desde la Secretaría de Gobernación<sup>2</sup> controla campañas para crear perfiles aceptables para la ciudadanía votante.

<sup>2</sup> En el ámbito federal quien controla el gasto de publicidad oficial es la Secretaría de Gobernación y la asignación se rige por los Lineamientos generales para las campañas de comunicación social emitidos cada año. *Cfr. SEGOB*, Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2017, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2016. <http://bit.ly/2BfGHNo>. En el ámbito estatal, son pocas las entidades federativas que cuentan con lineamientos para asignación de montos para publicidad oficial, pero la mayoría sigue concentrando el control en las Secretarías de Gobernación estatales. *Cfr. ARTICLE 19*, Fundar, *Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México*, WAN-INFRA, Cima, 2014. <http://bit.ly/1nweWpl>

A la fecha, los entes públicos no tienen reglas a las cuales sujetar la asignación de recursos y el gasto se ejerce de manera excesiva, discrecional, arbitraria y discriminatoria. Así, la publicidad oficial condiciona las relaciones entre medios y gobiernos, promoviendo o eliminando la pluralidad de líneas editoriales, ya que numerosos medios en el país dependen de ésta para mantener la publicación de sus contenidos. La falta de criterios para la asignación de esta publicidad permite que los actores gubernamentales utilicen el dinero público para distorsionar las coberturas de medios y, finalmente, generar un desequilibrio en la contienda electoral visibilizando a las y los candidatos cercanos a quienes resguardan con este presupuesto la distribución de los recursos.<sup>3</sup> Al respecto, es importante tomar en cuenta que si bien la publicidad oficial se da, precisamente, fuera de las campañas políticas, la asignación discrecional y arbitraria sí tiene un fin electoral y político. Más adelante hablaremos al respecto.

<sup>3</sup> La trascendencia en un año electoral como 2018 se debe a que los cargos que se elegirán no son únicamente el de presidente de la República, más el de los y las integrantes del Congreso de la Unión (128 senadores/as y 500 diputados/as), sino 3,400 cargos a nivel local y federal.

## DEFINIR CRITERIOS DE ASIGNACIÓN BASADOS EN LA IDONEIDAD

La publicidad oficial no debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. En el artículo 7 de la Constitución Mexicana está estipulado que la libertad de expresión no se puede restringir de manera directa o indirecta. Por lo anterior, los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos, que deberán evaluar distintos factores, tales como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación, la audiencia del medio y distintos criterios de equidad. A su vez es trascendental reconocer la idoneidad, el público objetivo —con acciones afirmativas hacia contenidos asociados a grupos vulnerables— y la no discriminación.

El establecimiento de criterios se enmarca en el debate sobre la promoción del pluralismo informativo en el país. Definir criterios exclusivamente en función del *rating* y de la cobertura de los medios en un país donde la concentración mediática es extrema, sólo profundizará esta concentración. Los criterios definidos deben evitar que la materia se convierta en una barrera indirecta que margine a los medios del acceso a la publicidad oficial.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases Mínimas para la Regulación de la Publicidad oficial*, p. 3, 7 de febrero de 2018.

Además de lo señalado, esta falencia en la legislación provoca la transformación constante del panorama mediático conforme a los cambios de gobierno —a nivel federal y local— ya que la alternancia no solamente provoca la extinción o nacimiento de casas y agencias de medios de comunicación que viven de la publicidad oficial, sino que también cambia la preponderancia de unos sobre otros.<sup>4</sup>

El problema radica en que no se fortalece el debate plural, crítico, imparcial, autónomo e independiente, pues las condiciones no son equitativas, ya que se sujetan a círculos que ejercen su poder para monopolizar tanto a los canales de comunicación como a las audiencias.

En 2017, la sociedad mexicana fue testigo de los efectos que provoca la falta de regulación de la publicidad oficial. Durante los terremotos de los días 7 y 19 de septiembre de 2017, los gobiernos federal y de las entidades de las zonas afectadas, lejos de utilizar la publicidad oficial como herramienta para informar de manera adecuada, eficaz y oportuna sobre las acciones que se desarrollaron después del desastre, utilizaron estos fondos para promover y visibilizar a las y los servidores públicos que

acudieron a las zonas afectadas. Los distintos canales de comunicación, principalmente los medios televisivos, abusaron de la difusión y el contenido de la “información” para emitir noticias manipuladas, generando así expectativas falsas y un estado alterado de la realidad ante la audiencia que consumía esa información; éste fue el caso de “Frida Sofía”, la niña inexistente.<sup>5</sup>

Así, en el informe especial “*Información oficial: la gran ausente después del sismo*”, ARTICLE 19 advirtió que a pesar de los miles de millones de recursos pagados a los medios de comunicación a lo largo del año, la falta de información eficaz proveniente de las autoridades federales y locales generó mayor desinformación en tiempo real, propiciando el caos social y la pérdida de recursos útiles para hacer frente al miedo y el sentimiento público de indefensión por parte del Estado. Al igual que en el terremoto de 1985, tuvieron que hacer frente iniciativas ciudadanas como #Verificado19s, para aportar aquellos insumos que dirigieron la información que la ciudadanía requirió y utilizó en incalculables redes de conexión civil.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Los medios de comunicación que simpatizaban con el gobierno saliente pierden preponderancia con el gobierno entrante, mientras que los medios críticos con el gobierno saliente ganan preponderancia con el gobierno entrante.

<sup>5</sup> Cfr. “El caso de Frida Sofía en la escuela derrumbada por el terremoto en México revive la historia de ‘Monchito’, el niño del sismo de 1985 que tampoco existió”, *BBC Mundo*, 22 de septiembre de 2017. <https://goo.gl/QcCXYz>

<sup>6</sup> ARTICLE 19, “*Información oficial: la gran ausente después del sismo*”, 29 de septiembre de 2017. <https://articulo19.org/informe19s/>

## EL DESPILFARRO

Para esta Suprema Corte, la ausencia de esta regulación *propicia* que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos —o simplemente se amenace con restringirlo— a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno.

—Primera Sala, *Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, Sentencia AR 1359/2015*.

## USO RACIONAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

**Limitar el gasto.** Los gastos en esta materia deberán realizarse con estricto apego a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El articulado debe ser claro sobre los límites al gasto en Publicidad y comunicación social.

**Impedir el sobre ejercicio.** Gastar más de lo presupuestado en publicidad oficial es una práctica común, incluso se ha revelado que este gasto excede en el orden federal casi el 200%. De 2007 a 2012, el 65.9% del presupuesto en publicidad oficial se gastó sin haberse presupuestado. En la actual administración federal se sobre ejerció el 71% del gasto presupuestado. La ley debe considerar la prohibición de esta práctica y limitarla como máximo al 10% del gasto presupuestado.

Usar de forma **adecuada los tiempos oficiales.** El Estado dispone de tiempos gratuitos puestos a su disposición por los concesionarios de estaciones de radio y televisión. En total, el tiempo gratuito denominado tiempo oficial —que engloba los tiempos fiscales y del Estado— representa 65 minutos diarios en cada estación de radio y 48 minutos en cada canal de televisión. Repensar la administración adecuada de estos tiempos permitiría limitar el gasto en publicidad oficial. La ley debe prohibir la contratación de anuncios en radio y televisión mientras no se han acabado los tiempos gratuitos.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 10, 7 de febrero de 2018.

Enrique Peña Nieto se comprometió a promover una iniciativa prioritaria para crear un organismo regulador de la pauta oficial. Hace más de cinco años, refirió que serían tres grandes acciones las que emprendería en su gobierno para lograr cambios: la reforma constitucional en materia de transparencia; las reformas en materia de combate a la corrupción y, finalmente, la reforma

en materia de publicidad oficial.<sup>7</sup> Esta última promesa se tradujo en el compromiso 95 del llamado *Pacto por México*; sin embargo, no se concretó.

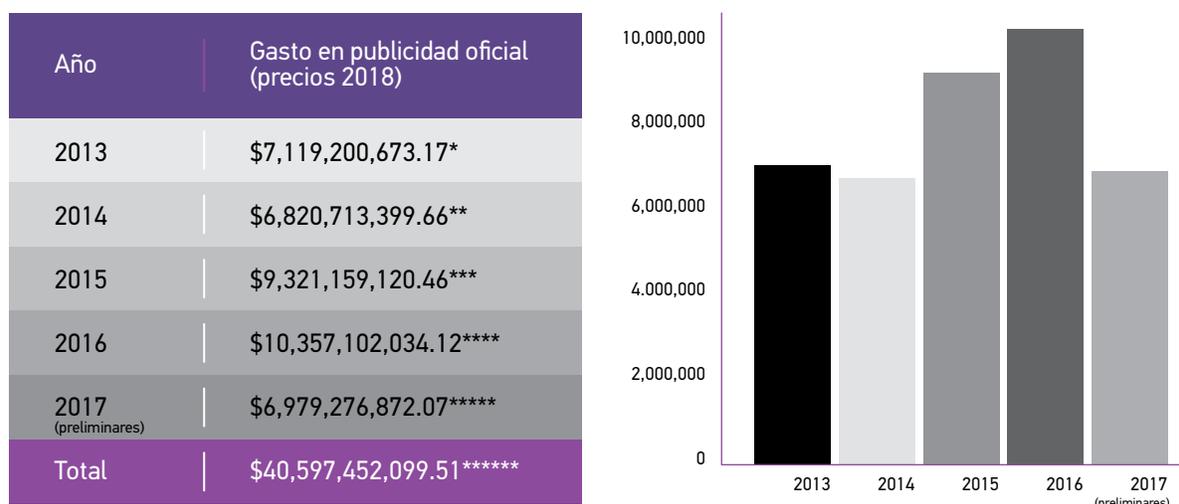
<sup>7</sup> Peña Nieto, Enrique, "El comienzo del cambio". *Reforma*, 16 de julio de 2012.

A pesar de su promesa de regular la publicidad gubernamental, el presidente Enrique Peña Nieto ha gastado más dinero en este rubro que ningún otro en la historia de México, casi 2000 millones de dólares en los últimos cinco años.

—Ahmed, Azam, “Using Billions in Government Cash, Mexico Controls News Media”, *The New York Times*, 25 de diciembre de 2017.

No obstante, el gasto sigue aumentando y, de acuerdo con las cifras sobre erogaciones de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública (SFP),<sup>8</sup> el gobierno de Enrique Peña Nieto gastó desde enero de 2013 hasta diciembre de 2017 más de **40,000 millones de pesos en publicidad oficial**:

#### Gasto en publicidad oficial durante el gobierno de Enrique Peña Nieto



\* El monto deflactado con precios a enero de 2018 es de \$8,970,774,255.81, fuente del deflactor <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. El monto deflactado con precios a enero de 2018 se calculó con el monto nominal entre el deflactor por 100.

\*\* El monto deflactado con precios a enero de 2018 es de \$8,208,301,404.27, fuente <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. El monto deflactado con precios a enero de 2018 se calculó con el monto nominal entre el deflactor por 100.

\*\*\* El monto deflactado con precios a enero de 2018 es de \$10,883,091,524.15, fuente <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. El monto deflactado con precios a enero de 2018 se calculó con el monto nominal entre el deflactor por 100.

\*\*\*\* El monto deflactado con precios a enero de 2018 es de \$11,559,768,722.33, fuente <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. El monto deflactado con precios a enero de 2018 se calculó con el monto nominal entre el deflactor por 100.

\*\*\*\*\* Cifras preliminares. El monto deflactado con precios a enero de 2018 es de \$7,314,282,161.93, fuente <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. El monto deflactado con precios a enero de 2018 se calculó con el monto nominal entre el deflactor por 100.

\*\*\*\*\* El monto total deflactado preliminar con precios a enero de 2018 es de \$46,936,218,068.50, fuente <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. El monto deflactado con precios a enero de 2018 se calculó con el monto nominal entre el deflactor por 100.

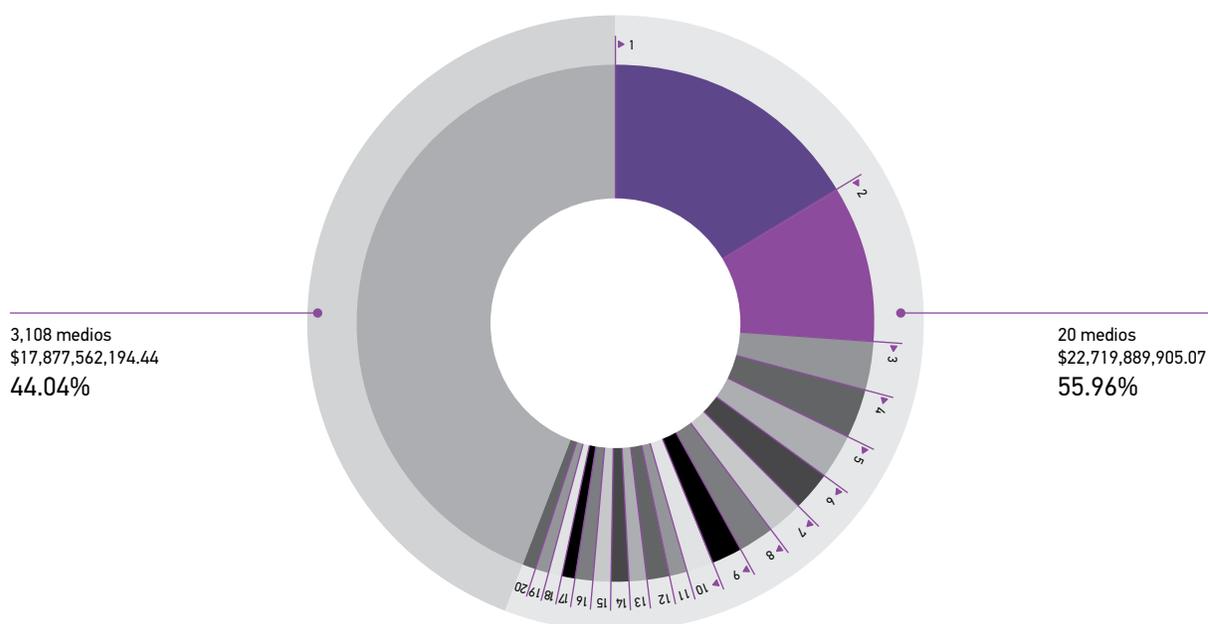
Es importante destacar que del total del gasto pagado de enero de 2013 hasta diciembre de 2017 (40,597 mdp),<sup>9</sup> el 55.96% fue destinado únicamente a 20 medios de comunicación y el 44.04% restante a un total de 3,108 medios de comunicación. Por su parte, Televisa concentra el 16.45% del gasto, Estudios Azteca, 9.70%, y Starcom Worldwide el 3.20% del total.

<sup>8</sup> Cifras disponibles en Secretaría de la Función Pública, Gastos de Comunicación Social, al 1° de marzo de 2018, en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>

<sup>9</sup> Este monto (en precios de 2018) no suma el gasto comprometido por el gobierno federal en 2017, únicamente el gasto que ya ha erogado y cuyas facturas se encuentran registradas en el sistema de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública, cuya base de datos está disponible en Secretaría de la Función Pública, *ibid* y Castaño, *ibid*.

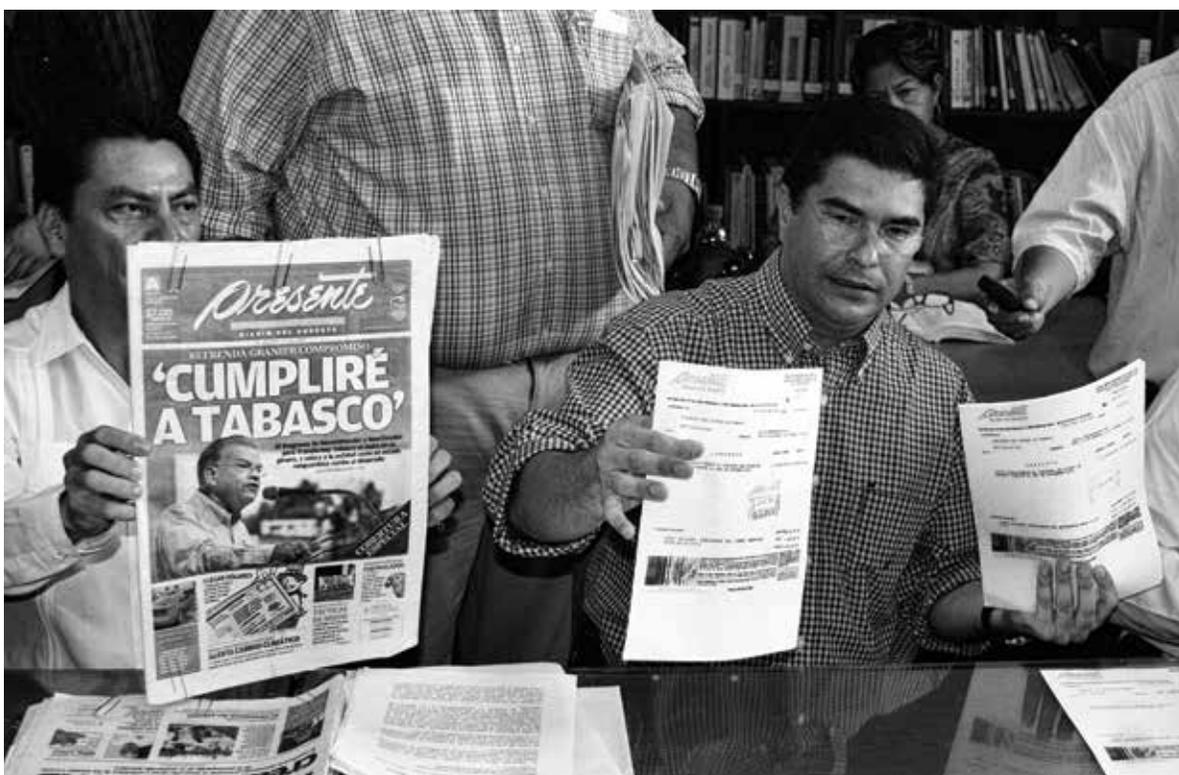
## Medios que más dinero en publicidad oficial han recibido durante el gobierno de EPN

ARTICLE 19



NOMBRE DEL MEDIO		PRECIOS REALES 2018
1	TELEVISA, S.A. DE C.V. (GRUPO TELEVISIA)	\$6,680,056,305.00
2	ESTUDIOS AZTECA, S.A. DE C.V.	\$3,939,781,932.34
3	STARCOM WORLDWIDE, INC. (PROMOTUR) (NEW YORK, EUA)	\$1,298,379,810.10
4	ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA, S.A.	\$1,270,799,480.14
5	GRUPO DE RADIODIFUSORAS, S.A. DE C. V. - GRUPO FORMULA	\$1,045,309,954.25
6	EL UNIVERSAL CIA. PERIODISTICA NACIONAL, S.A. DE C.V.	\$1,007,758,939.67
7	PERIÓDICO EXCELSIOR, S.A. DE C.V.	\$989,969,577.78
8	STARCOM WORLDWIDE, S.A. DE C.V.	\$815,811,826.83
9	ORGANIZACION EDITORIAL MEXICANA, S.A. DE C.V.	\$802,351,293.87
10	SISTEMA PÚBLICO DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO MEXICANO (ANTES, OPMA)	\$693,344,414.34
11	NRM COMUNICACIONES, S.A. DE C.V. / PROMOTORA DE RADIO/NUCLEO RADIO MIL	\$506,554,513.40
12	COMERCIALIZADORA DE SERVICIOS IMAGE N, S.A. DE C.V.	\$505,905,897.56
13	GRC COMUNICACIONES, S.A. DE C.V.	\$487,259,302.55
14	MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIODICOS)	\$461,610,029.67
15	RADIORAMA, S.A. DE C.V.	\$453,897,829.43
16	RACK STAR, S.A. DE C.V.	\$375,459,297.40
17	LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S.A. DE C.V.	\$370,210,730.54
18	MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V.	\$356,239,903.35
19	GIM TELEVISIÓN NACIONAL, S.A. DE C. V. (IMAGEN TELEVISIÓN)	\$332,288,705.55
20	OPERADORA MEXICANA DE TELEVISION, S.A. DE C.V. (CANAL 40)	\$326,900,161.29
Monto total de los 20 medios que más reciben		\$22,719,889,905.07

Fuente: Secretaría de la Función Pública, SPF



Un operador de equipo cinematográfico de gama alta captura imágenes durante un evento de campaña de Enrique Peña Nieto, el 20 de mayo de 2012 (Foto: Cuartoscuro)

Otro dato relevante es que las 20 dependencias que más gastan en este concepto concentraron durante los cinco años del análisis el 79% del gasto total, destacando como la principal institución ejecutora del gasto a la Secretaría de Salud con 3,968 millones de pesos.

Además del gasto multimillonario que supone la publicidad oficial respecto a otros rubros presupuestarios, por ejemplo, el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo para el Fondo de Desastres Naturales, FONDEN, que fue de 6,644 millones de pesos, en 2017, las cifras preliminares del gasto acumulado y comprometido (de enero a diciembre) ya mostraban un sobreejercicio de 48% del dinero originalmente asignado para este concepto (4,164 millones de pesos), situación que muestra la falta de planeación respecto a la asignación que debe considerar un objetivo claro previo a las campañas y al impacto esperado y la asignación a modo por parte de quien controla el presupuesto.

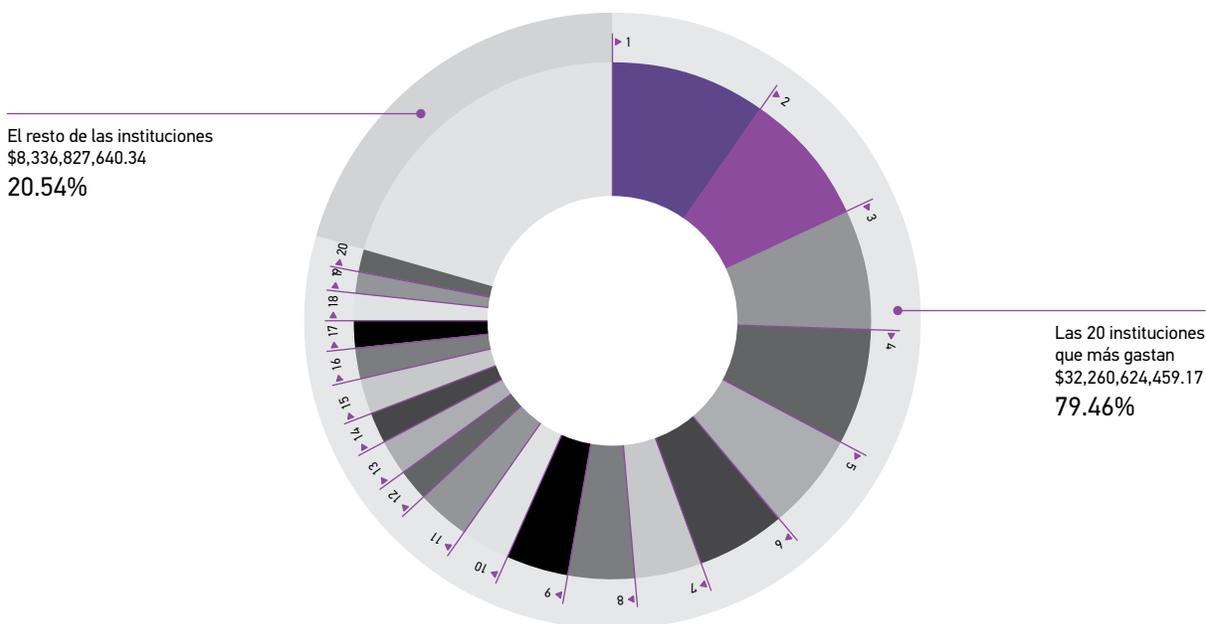
Respecto a lo señalado, la falta de transparencia del ejercicio del gasto mantiene pésimas prácticas de forma y de fondo, ya que a partir de un compromiso del gobierno federal en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, la Secretaría de la Función Pública pone a disposición del público de manera periódica el registro del gasto a la administración pública federal, pero con una enorme complejidad e inadecuada accesibilidad ciudadana.<sup>10</sup>

El panorama de la impunidad en el ejercicio del gasto se consolida, incluso, después de la aprobación de la Ley General de Transparencia, ya que es responsabilidad de todos los sujetos obligados<sup>11</sup> —incluyendo los medios de comunicación que reciben y ejercen recursos públicos— mostrar el gasto en la materia, sin embargo, hasta el momento sigue sin aplicarse la Ley descrita.

<sup>10</sup> Cfr. Secretaría de la Función Pública, Gasto, *op. cit.*

<sup>11</sup> El INAI incluso no los considera como sujetos obligados directos dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia.

## Instituciones que más dinero en publicidad oficial han gastado en el gobierno de EPN



Fuente: Secretaría de la Función Pública, SPF

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	PRECIOS REALES 2018
1 SECRETARÍA DE SALUD (SSA)	\$6,680,056,305.00
2 CONSEJO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE MÉXICO, S.A. DE C.V. (PROMOTUR)	\$3,939,781,932.34
3 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)	\$1,298,379,810.10
4 INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	\$1,270,799,480.14
5 PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA	\$1,045,309,954.25
6 LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA (LOTENAL)	\$1,007,758,939.67
7 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)	\$989,969,577.78
8 COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE)	\$815,811,826.83
9 SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	\$802,351,293.87
10 PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX)	\$693,344,414.34
11 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	\$506,554,513.40
12 INSTITUTO FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (INSTITUTO FONACOT)	\$505,905,897.56
13 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	\$487,259,302.55
14 SECRETARÍA DE ECONOMÍA	\$461,610,029.67
15 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB)	\$453,897,829.43
16 SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER)	\$375,459,297.40
17 SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS)	\$370,210,730.54
18 COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)	\$356,239,903.35
19 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)	\$332,288,705.55
20 SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)	\$326,900,161.29
<b>Costo total de las instituciones que más erogan</b>	<b>\$22,719,889,905.07</b>

## MÁXIMA PUBLICIDAD

La rendición de cuentas y el control de la publicidad oficial requieren como principio transversal la transparencia. Tanto los gobiernos como los medios de comunicación deben garantizar un acceso amplio a información crucial para monitorear su ejercicio.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 4, 7 de febrero de 2018.

Es importante mencionar que la responsabilidad de este despilfarro no es exclusiva del partido que actualmente gobierna en el orden Federal. Pues si bien, el periodo que se reporta en el presente informe es el que abarca el sexenio de Enrique Peña Nieto, su antecesor, Felipe Calderón, en 2012 —año electoral— gastó 8,993 millones<sup>12</sup> de pesos un gasto mayor a los siguientes dos años del actual sexenio. La partida es tan grande, que todos los gobiernos en las entidades federativas (y de cualquier partido), han echado mano de este rubro para promocionarse. Basta recordar el ejercicio millonario en publicidad del gobernador Manuel Velasco Coello en Chiapas<sup>13</sup> o del ex gobernador Rafael Moreno Valle en Puebla.<sup>14</sup>

## LA DEPENDENCIA DE LAS Y LOS PERIODISTAS

Dos tercios de los periodistas mexicanos admiten que se censuran. Un 68 por ciento de los periodistas mexicanos dijeron que se censuraban, no sólo para evitar ser asesinados, sino también por la presión de los anunciantes y el impacto en los ingresos de los medios.

—Ahmed, Azam, "Using Billions in Government Cash, Mexico Controls News Media", *The New York Times*, 25 de diciembre de 2017.

Las asignaciones presupuestales que se destinan a distintos medios de comunicación para publicidad oficial no son reflejo de las condiciones laborales que las y los periodistas gozan; es decir, aunque el medio recibe recursos millonarios del gobierno federal o los gobiernos locales, no tiene como efecto que quienes participan de éste tengan al menos la certeza de que sus notas serán pagadas o sus derechos laborales respetados. Basta señalar que, de acuerdo con el Observatorio Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el sueldo de un periodista oscila entre los 6,000 y 15,000 pesos mensuales, según el estado de la República donde labore (el promedio salarial nacional es de 12,000 pesos mensuales).<sup>15</sup> Asimismo, a pesar del contexto de riesgo al que se enfrenta el ejercicio periodístico, son muy pocas las empresas de medios que se preocupan por garantizar seguridad social

<sup>12</sup> El monto deflactado con precios a 2018 es de \$11,531,752,978.37. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

<sup>13</sup> Delgado, Álvaro "Velasco reconoció que gastó 130 millones de pesos en publicidad", *Proceso*, 8 de enero de 2014. <https://goo.gl/rLJ963>

<sup>14</sup> Cruz, Elvia, "En seis años, Moreno Valle destinó 809 mdp para promover sus acciones", *Expansión*, 23 de marzo de 2017. <http://bit.ly/2BLnyEz>

<sup>15</sup> Observatorio Laboral, Servicio Nacional de Empleo, *Ciencias Sociales*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS, cifras actualizadas al tercer trimestre de 2017. <https://goo.gl/CXNe9E>

de sus reporteros y, en casos de agresión, incluso la vinculación de los medios con el gobierno puede llevar al despido, la censura o a la criminalización.<sup>16</sup>

Esta práctica mantiene en estado de indefensión a aquellos que ejercen la libertad de información y expresión, peor aún, los mantiene dependientes y alineados con la línea editorial pagada directamente por el gobierno. Condicionar el ejercicio democrático de esta forma, impide la pluralidad y mantiene la discrecionalidad en un sinnúmero de proyectos de comunicación, pervirtiendo la información que consumen las audiencias.

## TRANSPARENCIA Y REGULACIÓN DE LA MEDICIÓN DE AUDIENCIA, CIRCULACIÓN, VISITAS Y *RATING*

Actualmente, no existen indicadores disponibles y confiables sobre las audiencias, el *rating*, las visitas y la circulación de los distintos medios de comunicación. La ausencia de un sistema de medición imparcial e independiente perjudica el monitoreo de los medios de comunicación. Es primordial establecer un sistema imparcial y externo de medición de audiencias, basado en estándares certificados de medición y así asegurar que la asignación de la publicidad se haga a partir de criterios técnicos.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 5, 7 de febrero de 2018.

Por su parte, las columnas o los medios que promueven el periodismo de investigación e independiente tienen un techo de cristal del que no pueden pasar si quieren acceder a los recursos públicos. Eso evita que la prensa y sobre todo los periodistas puedan estructurar notas que contradigan las cifras oficiales,<sup>17</sup> señalen algún contrato ilegal u obtenido por medio de conflicto de interés e, incluso en estos últimos años, permite que el ejercicio de una simple opinión sea razón suficiente para vetar a personas con la intención de sostener un sistema de acuerdos sobre la manipulación de la verdad y la autocensura.<sup>18</sup>

Propietarios y directores de medios se enfrentan a una dura elección: asfixiarse por la falta de recursos o sobrevivir como cómplices de su propia manipulación.

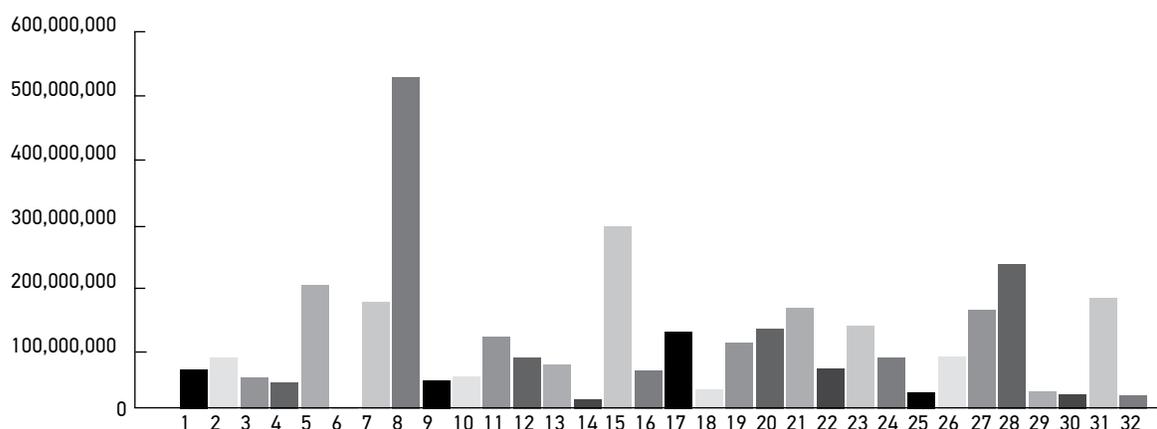
—AHMED, AZAM, "Using Billions in Government Cash, Mexico Controls News Media", *The New York Times*, 25 de diciembre de 2017.

<sup>16</sup> ARTICLE 19 ha documentado decenas de casos en los cuales las y los periodistas advierten sobre una agresión, pero también sobre la imposibilidad de hacerla pública por posibles represalias del medio de comunicación en el que se trabaja. Asimismo, ha documentado agresiones a periodistas que sus propias casas de medios justifican. Ejemplo de esto podemos verlo en el caso de Anabel Flores, en el que antes de iniciada la investigación sobre su asesinato, el dueño del *Buen Tono* advirtió que todos los reporteros de la nota roja estaban coludidos con el crimen organizado. Cfr. González Ceballos, Ángeles, "Anabel Flores era operadora financiera de un cartel de la zona centro: José Abella", *alcalorpolitico.com*, 17 de febrero de 2016, <https://goo.gl/CTWzGc>

<sup>17</sup> Cfr. "A propósito de la nota de la cruzada contra el hambre", (editorial), *Milenio*, s/f. <http://bit.ly/2EaqrV>

<sup>18</sup> Cfr., Alanís Elisa, "Curzio, María Amparo, Ricardo Raphael, la nueva censura", *El Universal*, 6 de octubre de 2017, <http://eluni.mx/2xkTrlf>

Presupuesto asignado en 2017 en gasto de publicidad oficial por entidad



ESTADO	PRESUPUESTO ASIGNADO
1 Aguascalientes	\$ 62,620,700.00
2 Baja California	\$ 82,313,265.10
3 Baja California Sur	\$ 49,692,133.00
4 Campeche	\$ 41,939,722.00
5 Ciudad de México	\$ 197,508,918.86**
6 Chiapas	Inexistente
7 Chihuahua	\$ 170,347,698.00
8 Coahuila	\$ 528,499,000.00
9 Colima	\$ 44,489,925.80*
10 Durango	\$ 52,230,980.00
11 Estado de México	\$ 115,040,596.00
12 Guanajuato	\$ 81,823,349.31
13 Guerrero	\$ 69,915,000.00
14 Hidalgo	\$ 15,063,841.00
15 Jalisco	\$ 290,024,957.03
16 Michoacán	\$ 60,786,718.00

ESTADO	PRESUPUESTO ASIGNADO
17 Morelos	\$ 122,995,000.00
18 Nayarit	\$ 30,390,919.34
19 Nuevo León	\$ 104,975,692.00
20 Oaxaca	\$ 127,831,773.82
21 Puebla	\$ 160,800,000.00
22 Querétaro	\$ 64,581,823.00
23 Quintana Roo	\$ 132,032,099.00
24 San Luis Potosí	\$ 80,965,329.00
25 Sinaloa	\$ 25,481,373.00
26 Sonora	\$ 83,765,499.66
27 Tabasco	\$ 156,984,895.00
28 Tamaulipas	\$ 230,798,000.00
29 Tlaxcala	\$ 27,944,000.00
30 Veracruz	\$ 23,593,044.00
31 Yucatán	\$ 175,857,392.00
32 Zacatecas	\$ 21,680,022.00

\* De enero a junio de 2017

\*\* De enero a julio de 2017

Fuente: Secretaría de la Función Pública, SPF

Premiar, castigar o privilegiar a los periodistas y/o medios de comunicación en función de sus líneas editoriales va en contra de la libertad de expresión y son prácticas que deben estar prohibidas por ley.

## MECANISMOS DE CONTROL

---

**Controles externos de la publicidad oficial.** Es trascendental que se considere la creación o integración de algún ente regulador de la publicidad oficial que no dependa de la Secretaría de Gobernación, sino que sea un órgano, organismo, Comisión de vigilancia, o Consejo Nacional. La administración pública ha pasado por cambios estructurales importantes con la creación de varios órganos autónomos. Las iniciativas deben aprovechar este cambio en el diseño institucional del Estado para proponer soluciones creativas que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial y que impida la concentración de la información en los sujetos obligados.

Los gobiernos deben rendir cuentas a la ciudadanía, los mecanismos de control externo deben de ser: claros y públicos, que informen sobre la legalidad y la idoneidad de la pauta estatal, además de incluir auditorías periódicas.

---

**Declaración de conflictos de interés.** Existen medios creados por los mismos sujetos obligados o por actores políticos que adquieren contratos sin declarar el posible conflicto de interés. La declaración de conflicto de interés aplica también para identificar medios que pertenecen a grupos amplios que tienen otras empresas contratantes con el gobierno. La licitud de la asignación debe considerar esta declaración por parte de los medios de comunicación y las personas físicas y morales que proveerán publicidad oficial.

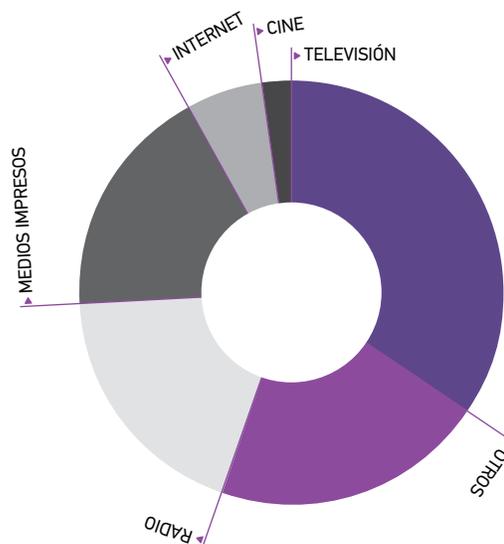
---

**Sanciones.** Las iniciativas deben de establecer y detallar las medidas de apremio y sanciones a las que serán acreedores los servidores públicos o usuarios de los recursos públicos que violen lo dispuesto en la ley.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 9, 7 de febrero de 2018.

Presupuesto asignado en 2017 en gasto de publicidad oficial por tipo de medio

TIPO DE MEDIO	TOTAL	%
TELEVISIÓN	\$14,082,739,365.34	35%
OTROS	\$8,523,001,646.74	21%
RADIO	\$7,557,393,792.95	19%
MEDIOS IMPRESOS	\$7,204,333,731.25	18%
INTERNET	\$2,592,664,751.11	6%
CINE	\$637,318,812.12	2%
<b>TOTAL</b>	<b>\$40,597,452,099.51</b>	<b>100%</b>



Fuente: Secretaría de la Función Pública, SPF

## LAS CAMPAÑAS ELECTORALES NO SON PUBLICIDAD OFICIAL

Es importante advertir sobre la diferencia entre lo que es la publicidad oficial y las campañas electorales ya que se vinculan directamente en el ejercicio del derecho a la información, pero no tienen los mismos objetivos. Las campañas electorales promueven a un/a candidato/a y/o partido político para persuadir e influir en los ciudadanos sobre la decisión del voto y solamente ocurre en tiempos electorales, sujetándose a las reglas específicas previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), así como la normatividad emitida por las autoridades electorales. Como señalamos, en el caso de la publicidad oficial, ésta debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social sin que muestre rostros, voces, imágenes, etc. asociados a cualquier persona que se encuentre en la administración pública.

Además del contenido, que por definición parece la diferencia más evidente, la publicidad oficial es constante. Incluso, durante las campañas electorales existen espacios en medios comprados por el gobierno para informar sobre temas de interés público (esto sucede en cuestiones relacionadas con protección civil, educación o salud);<sup>19</sup> sin embargo, las precampañas y las campañas electorales cuentan con tiempos específicos para su difusión.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 449 inciso b) de la LEGIPE, "La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;" constituyen una infracción. (destacado de los autores)

<sup>20</sup> Cfr, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, arts. 160.2, 164, 175, 176 y 181, Diario Oficial de la Federación, 27 de enero de 2017.

## LA PUBLICIDAD OFICIAL DEBE SER SIEMPRE IDENTIFICABLE

**Definición clara:** La ley general debe contener una definición clara de la publicidad oficial y no sólo incluir la publicidad acordada con los medios. También debe considerar la publicidad colocada en la vía pública, así como por los intermediarios en redes sociales y plataformas digitales.

**Debe identificarse en todo momento:** La publicidad oficial, en sintonía con el artículo 6, inciso B, fracción IV de la Constitución, debe ser siempre identificable por el lector, auditor, usuario de internet y televidente y diferenciarse, con especial énfasis, respecto a los contenidos editoriales.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 7, 7 de febrero de 2018.

No obstante, existe un periodo de “permisión” en el artículo 242.5 de la LEGIPE,<sup>21</sup> en el cual funcionarios públicos de todos los niveles e instituciones del Estado aprovechan para promover su figura y sus logros, muy a pesar de lo dispuesto en la Constitución. En este periodo, su cara y voz acaparan todos los medios de difusión posibles, generando una sobreexposición pública que afecta cualquier equilibrio esperado posteriormente, en la contienda electoral.

Los informes de labores, si bien son un ejercicio de rendición de cuentas de los funcionarios públicos a la sociedad, deben ceñirse al marco constitucional y su promoción de ninguna manera debe convertirse en un acto de proselitismo. De hecho, en el mes de septiembre de 2014, tras la acción de inconstitucionalidad 22/2014,

el ministro Franco González Salas señaló que la promoción de los informes de labores debería ser objetiva y fuera de campaña y que, en ningún momento, sus contenidos podrían contravenir la prohibición constitucional de utilizar imágenes, voces o símbolos que hagan alusión a una persona.<sup>22</sup> Sin embargo, en aquel momento la Corte determinó la constitucionalidad de esta previsión considerando que la norma es constitucional, aunque no su interpretación, y que ésta se deriva de la inexistente regulación de la publicidad oficial.

A pesar de esto, ARTICLE 19 considera indispensable la derogación de esta disposición pues es, sin lugar a dudas, el recoveco legal en donde se escuda la arbitrariedad y bajo el cual se justifica el despilfarro.

<sup>21</sup> El artículo 242.5 de esta misma ley establece: “Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral”.

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2 de septiembre de 2014, [http://207.249.17.176/PLENO/ver\\_taquigraficas/02092014PO.pdf](http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/02092014PO.pdf)



Publicidad de campaña de Enrique Peña Nieto en la Ciudad de México (Foto: Cuartoscuro)

## CONTENIDOS DE UTILIDAD PÚBLICA Y LIBRES DE PROMOCIÓN PERSONALIZADA

Los fines de la publicidad oficial deben ser de interés y utilidad públicos, por lo tanto, su contenido debe ser informativo, útil y necesario y no debe, bajo cualquier circunstancia, promover la imagen de los funcionarios públicos como lo estipula la propia Constitución. El párrafo 8 del artículo 134 de nuestra Carta Magna prohíbe el uso de “nombres, imágenes, voces y símbolos relacionados con la promoción de cualquier servidor público”. No pueden existir excepciones a esta prohibición, aunque en la actualidad se utilice la publicidad en torno al informe de gestión.

En este sentido, una atención efectiva al marco Constitucional requiere la derogación del artículo 242 numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece una excepción para la difusión de los informes de labores o de gestión. De ninguna manera se puede mantener este régimen de excepción que ha dado pie a muchos abusos.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 6, 7 de febrero de 2018.

## LA OMISIÓN LEGISLATIVA Y EL PAPEL DE LA SUPREMA CORTE

La omisión del Congreso viola la libertad de expresión, de prensa y de información, al construir una censura a través del uso “arbitrario” de los recursos públicos designados en el presupuesto de comunicación social.

— MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

En nuestro país, el juicio de amparo es el medio de protección de los derechos humanos por excelencia. Es sencillo, una Constitución sin mecanismos de tutela judicial es una proclama de buenos deseos sin una viabilidad instrumental para proteger a las personas. Esa naturaleza propiamente cautelar, tuitiva y restitutiva del juicio de amparo, cuyo objeto son los derechos fundamentales, genera múltiples posibilidades de defensa de actos u omisiones arbitrarias de la autoridad. Asimismo, genera condiciones para un efectivo sistema de contrapesos que pone en el centro la Constitución y los derechos humanos.

El juicio de amparo no es un recurso sencillo —en términos del artículo 25 del Pacto de San José—,<sup>23</sup> y en no pocas ocasiones su efectividad se encuentra limitada ante un sinnúmero de presupuestos procesales.

Sin embargo, la sentencia a favor de ARTICLE 19, en el caso de la omisión de regular el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución en materia de publicidad oficial, la reinterpretación de los alcances del juicio de garantías, a partir de las reformas en materia de amparo y derechos humanos (2011), abre un campo de discusión judicial que brinda mayor eficacia a la tutela de los derechos humanos.

La Suprema Corte, al reconocer la omisión legislativa y otorgar el amparo a ARTICLE 19, amplió las posibilidades del juicio de amparo en tanto recurso efectivo e idóneo de protección de derechos fundamentales.

En esta sentencia, la corte considera la omisión del legislador como una de carácter absoluto, es decir, existe un mandato expreso de la Constitución para legislar en materia de publicidad oficial y el Congreso no ha hecho un ápice al respecto (el proceso se detona, a partir del 30 de abril de 2014, cuando el Congreso de la Unión in-

cumple con el plazo de regulación previsto en el artículo tercero transitorio de la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, en la cual se obligaba a regular el octavo párrafo del artículo mencionado respecto al objeto, asignación y ejercicio de la publicidad oficial o gubernamental). En efecto, la orden expresa de la Constitución para legislar no fue suficiente para que el tema se incluyera en la agenda. De esta manera, el órgano legislativo se coloca por encima del orden constitucional debido a intereses ajenos a la ciudadanía.

No obstante, en una división de poderes propia de una democracia constitucional, los órganos garantes comprenden que su tarea es evitar a toda costa la ruptura de la Constitución y las violaciones a los derechos humanos —una función real de pesos y contrapesos—. En este contexto, la definición de la Corte en este caso apunta a la construcción de una política judicial activa y congruente con un Estado constitucional democrático de derecho, que se traduce en un control de todos los actos y omisiones de las autoridades.

La trascendencia de esta sentencia la identificamos en distintos aspectos: 1) Es la primera vez que la Suprema Corte ordena al Poder Legislativo a cumplir con un mandato expreso en la Constitución “el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar”.<sup>24</sup> “Ningún órgano político debe estar por encima de la Constitución”. 2) A través de esta resolución se amplían las posibilidades del juicio de amparo y constituye un aporte a su efectividad, ya que puede reclamarse la vulneración de un mandato constitucional. “Por primera vez hay un medio al alcance de los ciudadanos para obligar a los poderes legislativos a que cumplan con la Constitución a efecto de que se cumplan los principios fundamentales en la materia” y, 3) Se abre la posibilidad de tener en un futuro cercano (a más tardar el 30 de abril de 2018) una Ley Reglamentaria que regule la publicidad oficial. Asimismo, a través del amparo, se confirma “la violación a la libertad de expresión, de prensa y de información, y que la ausencia de esta regulación en publicidad oficial propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en comuni-

<sup>23</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida también como Pacto de San José, establece en su artículo 25 párrafo 1: “Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

<sup>24</sup> Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, Amparo en revisión 1359/2015 recurrente: Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil. <https://goo.gl/8hjMW7>



Campaña "Compromiso por México" de Enrique Peña Nieto en Nuevo León. 22 de abril de 2012 (Foto: Cuartoscuro)

cación social, con lo que se restringe indirectamente la libertad de expresión". Se reconoce el efecto negativo que existió contra los derechos de la libertad de expresión y el derecho a la información de la población. 4) Se precisa que el Estado debe de actuar de manera neutral en la asignación de recursos entre los distintos medios de comunicación, por lo que es necesaria la regulación de la publicidad oficial para dar voz de una manera equitativa y, así, que éstas puedan expresarse a través de los medios de una manera completa, justa y no limitativa.

No obstante y a pesar de la trascendencia del fallo señalado, diversos actores políticos, sobre todo legisladores, han cuestionado si la Corte se "extralimitó" o qué pasará si las mayorías en las Cámaras no votan a favor de una propuesta de ley que regule la publicidad oficial.<sup>25</sup>

De esta manera, el 7 de febrero de 2018 se inició un proceso complejo que al final debe derivar en una nueva y sana relación del poder político con los medios de comunicación. Se abre la puerta para frenar el despilfarro en el gasto de comunicación social, pero también para acabar con la "mordaza" que la asignación arbitraria y discrecional de este dinero representa hoy en día.

## UNA LEY GENERAL COMPLETA

Los sujetos obligados de la Ley deben incluir a todas las autoridades: en los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión, los organismos públicos y cualquier persona que ejerza o disponga de recursos públicos por concepto de publicidad oficial.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 2, 7 de febrero de 2018.

Como leeremos en los siguientes capítulos, el ejercicio de la libertad de expresión se encuentra bajo asedio debido a las agresiones generalizadas contra la prensa; la impunidad rampante; la ineficacia de los mecanismos de protección a periodistas; la intención de restringir el acceso a los archivos históricos que contienen información sobre violaciones graves a los derechos humanos; la obstrucción del Estado para ejercer derechos en el espacio público; la ausencia de diversidad mediática e informativa y, por supuesto, la falta de regulación en materia de publicidad oficial.

A manera de referencia, la ley que se desarrolle en el marco del cumplimiento de la sentencia, deberá considerar e integrar los "Principios sobre regulación de

<sup>25</sup> Cfr., "Mayorías legislativas podrían rechazar ley que regule publicidad oficial: Ramírez Marín" (Nota y video), *Aristegui Noticias*, 17 de noviembre de 2017, <https://goo.gl/cM4Han>



Un operador de equipo cinematográfico de gama alta captura imágenes durante un evento de campaña de Enrique Peña Nieto, el 20 de mayo de 2012 (Foto: Cuartoscuro)

la publicidad oficial y libertad de expresión<sup>26</sup> de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En éstos se hace mención de la necesidad de la existencia de leyes claras, precisas y especiales en la materia, de los objetivos legítimos de la publicidad oficial, de los criterios de distribución, de la planificación adecuada, de los mecanismos de contratación, de la transparencia y el acceso a la información, del control externo de la asignación presupuestaria y del pluralismo informativo.

## FOMENTO A LA PLURALIDAD Y LA DIVERSIDAD

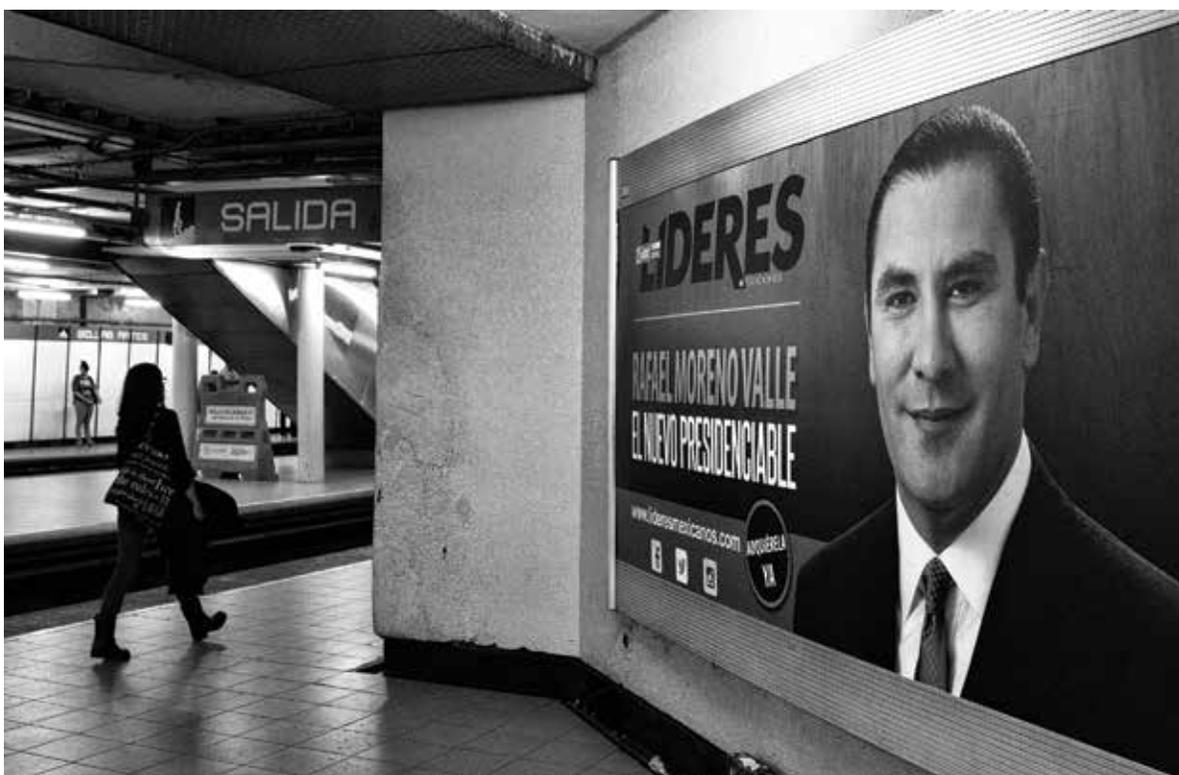
**La publicidad oficial no es un subsidio.** Los Estados deberán establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial como lo prevé el punto 8 de los principios para la regulación de la publicidad oficial de la Organización de los Estados Americanos.

La regulación de la publicidad oficial debe acompañarse de una definición y regulación de los mecanismos de fomento del pluralismo y de la diversidad. Se deben definir mecanismos que permitan que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de promoción del pluralismo informativo.

Los objetivos de estos apoyos deberán ser: a) la promoción del pluralismo y de la diversidad cultural y lingüística, b) combatir la concentración y c) ayudar a la industria mediática.

—Colectivo #MediosLibres, *Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial*, p. 8, 7 de febrero de 2018.

<sup>26</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, 7 marzo 2011. <https://goo.gl/8GYGvF>



Publicidad dedicada a Rafael Moreno Valle , gobernador de Puebla, en la Ciudad de México. 14 de octubre de 2017. (Foto: Cuartoscuro)

En la creación y discusión de la Ley, tanto legisladores y legisladoras como la sociedad civil, expertos y expertas en la materia, periodistas y medios de comunicación que participen, deberán incluir elementos importantes como son las *Bases mínimas de regulación de publicidad oficial* presentadas por el colectivo #MediosLibres al Senado de la República el 7 de febrero de 2018<sup>27</sup> (puntos que han sido expuestos a lo largo de este capítulo).

Con el cumplimiento de esta sentencia, también se atenderá la recomendación hecha por los relatores para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas que tras su visita conjunta en noviembre de 2017 instaron a “la adopción de una ley general para regular la publicidad oficial para reducir la discrecionalidad de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos”.

La oportunidad del Congreso de la Unión para regular la publicidad oficial es única. No sólo sirve a la posibilidad de limitar el uso de los recursos públicos como un sistema que inhibe la libertad de expresión y el derecho a la información, sino que su adecuada regulación impedirá una de las prácticas históricas recurrentes que mantiene el control mediático a favor y en contra de los partidos políticos o el mejor postor. El pago por cada línea editorial impide el escrutinio público y fomenta la manipulación de la verdad. En un país que ha mantenido tradicionalmente un sistema político jerárquico y vertical es inaceptable y muy peligroso para la democracia sostener el dicho de “no pago para que me peguen”. Las libertades igualan las contiendas electorales y la certeza depositada en la investigación documental fomenta la competencia en igualdad de circunstancias. Eso, que no es poca cosa, debe ser un aliciente para quien busca una verdadera transición.

<sup>27</sup> ARTICLE 19, Colectivo #MediosLibres exige al Legislativo atender la regulación de la publicidad oficial en tiempo y forma, 7 de febrero de 2018. <https://goo.gl/uCCEkY>

DEMOCRACIA SIMULADA, NADA QUE APLAUDIR

# PROTECCIÓN E IMPUNIDAD:

## UN SEXENIO SIN RESPUESTAS

CAPÍTULO DOS

ARTICLE 19







# PROTECCIÓN E IMPUNIDAD: UN SEXENIO SIN RESPUESTAS

Mario Segura fue privado de la libertad el 12 de agosto de 2012 y liberado ocho días después. El entonces director del periódico *El Sol del Sur Tampico* salió de Tamaulipas huyendo de la violencia; dejó atrás su trabajo como periodista enfocado en temas seguridad y justicia.

El ciclo de violencia y revictimización que ha vivido Mario abarca todo el sexenio que está por terminar en 2018. Este caso es uno de tantos, reflejo de un gobierno marcado por la corrupción, la violencia y la impunidad. Mario fue el primer periodista en ser acogido por el Mecanismo de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos y uno de los primeros casos de la Fiscalía Especial en Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Cinco años después, la respuesta de las autoridades ha sido nula y la revictimización, constante.

Hace cinco años, ARTICLE 19 contó la historia de Mario,<sup>1</sup> cuando se vio orillado a abandonar su estado natal después de haber sido liberado de una privación de la libertad cometida por motivo de su labor periodística. Hoy Mario intenta regresar a un Tamaulipas destrozado y censurado por la violencia. “En Tamaulipas la violencia no es igual que en otros estados del país, pero esto es por el temor al que se ha sometido al grueso de la población y a experiencias como la de mi secuestro,

que dejan un mensaje a los periodistas, por lo que para muchos Tamaulipas resulta ser la ‘zona del silencio’”, afirma.

Desde que empezó el sexenio actual, cada año ha sido más violento que el anterior; 2017 no es la excepción, con 507 agresiones, incluyendo 12 asesinatos y una desaparición forzada. El gobierno actual, pero también quienes pretender gobernar en el futuro, deben cargar con las consecuencias de las 1,986 agresiones perpetradas en cinco años; con los estragos de la violencia y de la impunidad imperantes en la mayoría de estas agresiones, que marcan el sexenio más violento, hasta ahora, contra la prensa de la historia reciente de este país.<sup>2</sup>

La grave situación de impunidad en casos de violencia contra la prensa se arrastraba desde el sexenio de Felipe Calderón. Aun con la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) en 2010 y un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Periodistas (Mecanismo) en 2012, no se ha podido frenar la espiral de impunidad. El Estado no ha puesto un alto a esta situación debido a la falta de capacidades y voluntad política pero, sobre todo, por ser juez y parte en la violencia contra la prensa.

<sup>1</sup> ARTICLE 19, *Informe anual 2012. Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*, 2012. <https://goo.gl/aNCFzt>

<sup>2</sup> En el sexenio de Felipe Calderón se documentó una agresión cada 28.1 horas; en el primer año de Enrique Peña Nieto cada 26.7 horas; en promedio, en los 5 años del sexenio del actual presidente, se registra una agresión cada 17.2 horas.

## GEOGRAFÍA DE LA VIOLENCIA

Durante el sexenio actual, la violencia pasó de estar concentrada en algunos estados — principalmente los que contaban con mayor presencia del crimen organizado— a ser generalizada en todo el país: hoy en día no queda un oasis para la prensa en México.

“Las zonas de riesgo para los periodistas crecieron en México porque grupos delictivos, a veces ligadas con fuerzas de seguridad y otros aliados dentro de gobiernos, han aprovechado la impunidad para ampliar sus redes. En cualquier parte del país puede estar en riesgo un periodista, especialmente cuando las temáticas de sus coberturas son amplias, no es solo contra aquellos que cubren la “nota roja” como se ha creído tradicionalmente. Ante esto, muchos de ellos, sobre todo de medios locales, no tienen protección de sus empresas, esto abona a la precaria situación”, explica a título personal Lizbeth Díaz, corresponsal de la agencia noticiosa Reuters, quien salió de Tijuana por amenazas, en 2011. Su cobertura sobre derechos humanos no la ha exentado de recibir nuevas agresiones, aun cuando se ha reubicado en el centro del país.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, los estados donde se concentraron las agresiones fueron principalmente Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, la Ciudad de México y Chihuahua. En el caso de Tamaulipas y Chihuahua, estados que destacaron en el sexenio pasado por ser lugares sumamente violentos para la prensa, durante los últimos cinco años presentaron una disminución significativa. Esto no quiere decir que el derecho a la libertad de expresión esté garantizado en dichas entidades, más bien las lógicas de la censura han cambiado. En estas “zonas de silencio” las redacciones viven bajo la autocensura que dejó la amenaza de la violencia.

“Las zonas de silencio, plenamente identificadas, son un ejemplo claro de la forma en que ha cambiado la cobertura. Y no hay que olvidar que desde el propio gobierno federal (desde Calderón) se han impulsado pactos para bajar los decibeles de la cobertura (2011), esto con el apoyo de los grandes medios”

—ISMAEL BOJÓRQUEZ, director del semanario *Ríodoce*.

Al igual que el sexenio pasado, la Ciudad de México, con 383 agresiones registradas, Veracruz, con 255, y Oaxaca, 177, continúan siendo los estados más violentos para la prensa. Estados como Guerrero, con 163, y Puebla, 111, aparecen en el escenario de agresiones contra las y los periodistas. Esto hace de la zona centro del país la más violenta para la prensa durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Además, estados como Baja California Sur, San Luis Potosí, Guanajuato, Estado de México y Quintana Roo tuvieron un aumento drástico de agresiones. En años anteriores, se les consideraba lugares relativamente tranquilos para la cobertura periodística. En la actualidad, han pasado a formar parte de las entidades de alto riesgo para el ejercicio periodístico.

## CIUDAD DE MÉXICO

Durante el sexenio actual (2012-2018), la Ciudad de México no ha abandonado los primeros lugares de violencia contra periodistas. Una razón importante de esto se relaciona con el aumento brutal de violencia contra la prensa en contexto de protesta, principalmente en 2013 y 2014.<sup>3</sup> La Ciudad de México tuvo un despunte de agresiones al pasar de 28, en el último año de Felipe Calderón en la presidencia y Marcelo Ebrard a la cabeza del gobierno del entonces Distrito Federal, a 82 en el primero de Peña Nieto y Miguel Ángel Mancera.

Las cifras se dispararon en la coyuntura de represión de la protesta social (referida en el capítulo 5 de este informe), pero también en el contexto en que el periodismo de investigación y los reportajes sobre corrupción y violaciones graves a derechos humanos comenzaron a desempeñar un papel imprescindible durante el pre-

<sup>3</sup> Se hablará con mayor profundidad sobre la violencia contra la prensa en contexto de protesta en el capítulo 5.



En las escalinatas de la Secretaría de Gobernación, un grupo de periodistas colocaron los retratos de Cándido Ríos Vázquez, reportero del *Diario de Acayucan*, Veracruz, quien fue asesinado por un comando armado en la comunidad de Juan Díaz Covarrubias cuando se dirigía a su domicilio luego de su jornada laboral. Ríos se encontraba incorporado a los esquemas de seguridad del Mecanismo para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas de la segob. (Foto: Cuartoscuro)

sente sexenio. La responsabilidad de la violencia está compartida entre un gobierno capitalino que ha buscado reprimir las muestras de descontento social y disidencia y su cobertura en las calles, a un gobierno federal que se ha valido de la violencia y la publicidad oficial para censurar plumas o voces que ponen en descubierto los altos niveles de corrupción en el país.

## VERACRUZ

Tras el asesinato de cinco periodistas veracruzanos en 2012, ARTICLE 19 expuso en su informe anual de ese año<sup>4</sup> que Veracruz comenzaba a formar parte de la región de silenciamiento de medios. Cinco años y 12 asesinatos después, Veracruz se ha convertido en el estado más peligroso para ejercer el periodismo, por arriba de sus vecinos nortefños. Los años del gobierno de Javier Duarte estuvieron marcados por 17 asesinatos y por la violencia propiciada desde las mismas estructuras del gobierno duartista. Sin embargo, el cambio de gobierno estatal no ha logrado disminuir el riesgo para las y los periodistas en el estado. En la actual administración de Miguel Ángel Yunes Linares han sido cuatro los periodistas asesinados.

“El *modus operandi* es el mismo, sólo cambiaron los actores. Continúa la represión policiaca, el desprestigio desde el gobierno. Antes lo hacía Duarte y sus funcionarios, ahora lo hace Yunes y su fiscal. La anarquía continúa creciendo y en Veracruz es muy fácil agredir, intimidar y asesinar a un periodista”, señala Noé Zavaleta, corresponsal de la revista *Proceso* en Veracruz, amenazado en 2016 tras la publicación de un libro sobre Javier Duarte.

## GUERRERO

Ejemplo de debilidad institucional e infiltración del crimen organizado en las estructuras gubernamentales, Guerrero continúa siendo uno de los mayores retos para la libertad de expresión en México. Las caravanas de periodistas para hacer coberturas en municipios de alto riesgo no han sido suficientes para evitar ser agredidos por diversos grupos ligados al crimen organizado o al gobierno. Tal es el ejemplo de las 15 agresiones cometidas contra reporteros el 10 y 11 de mayo de 2015 en una cobertura en Chilapa o la agresión a siete reporteros en Acapulahuaya, el 13 de mayo de 2017.

“Desde que las estructuras gubernamentales se volvieron claramente un Estado criminal, la delincuencia asumió el control de regiones enteras, en el caso de Guerrero, donde prácticamente existen zonas silenciadas y están suspendidos los derechos de libertad de expresión y libre tránsito”, enfatiza Ezequiel Flores, corresponsal de *Proceso* en el estado, agredido durante diversas ocasiones en los últimos años.

## OAXACA

Este sexenio, Oaxaca se ha caracterizado por concentrar asesinatos, ataques a radios y agresiones en contexto de protesta. Los ejemplos más claros han sido las continuas agresiones a radios comunitarias y las 31 agresiones contra medios y comunicadores en el contexto de las protestas en Nochixtlán, incluyendo el asesinato de Salvador Olmos y Elidio Ramos.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ARTICLE 19, Doble asesinato, *op. cit.* pp. 11-14.

<sup>5</sup> Para más información al respecto, consultar el capítulo “Protesta: la persecución que no termina”, del informe anual de 2016 de ARTICLE 19, *Libertades en resistencia*. <https://articulo19.org/informe2016/>

También ha sido un espacio para medios independientes y críticos que han continuado su labor, a pesar de los continuos ataques. Un ejemplo es el periódico *El Piñero de la Cuenca*, medio que ha concentrado al menos 23 agresiones en lo que va del sexenio, incluyendo el asesinato de Pedro Tamayo en Veracruz.

Desde su informe anual de 2013, ARTICLE 19 denunciaba la violencia en contra de *El Piñero de la Cuenca*.<sup>6</sup> A pesar de las denuncias mediáticas y jurídicas, cinco años después, *El Piñero* continúa siendo uno de los medios más agredidos en Oaxaca y a nivel nacional, pero también uno de los que ha decidido no bajar la guardia y seguir con su labor.

“El equipo de trabajo de *El Piñero de la Cuenca* ha vivido en zozobra, incertidumbre y en estado de indefensión. Vivimos en una de esas regiones del país, donde la delincuencia organizada y servidores públicos han formado mancuerna para inhibir la libertad de expresión en el ejercicio de la actividad periodística, sin embargo, a pesar de ello, hemos tenido que mantenernos firmes, ya que la sociedad de esta región requiere que los medios de comunicación coadyuven para que se pueda ejercer el derecho a la información”.

—ROBERTO HERNÁNDEZ, subdirector de *El Piñero de la Cuenca*.

## PUEBLA

Los primeros años de este sexenio estuvieron marcados por la política de control, ataques y vigilancia sobre los medios del gobierno que encabezó Rafael Moreno Valle de 2011 a 2017.<sup>7</sup> Ataques contra portales (al menos 15 contra dos medios poblanos tan sólo en 2015), intentos de intervención de comunicacionales (tan sólo tres en 2016) y cuatro casos de violencia institucional en un solo año (2015).

A pesar de una clara estrategia gubernamental que buscaba intimidar a los medios de comunicación, la violencia en Puebla se fue transformando a lo largo del sexenio de Moreno Valle. Por un lado, la protesta social fue duramente inhibida mediante legislación que habili-



## Agresiones contra la prensa durante 2017 Fuente: ARTICLE 19

taba la represión y el uso de la fuerza letal contra manifestantes. Esto ameritó la recomendación de la CNDH por violaciones graves de derechos humanos acontecidas el 14 de julio de 2014 en Chalchihuapan, de la que se hará referencia en el capítulo 5 de este informe.

Actualmente, las y los periodistas en este estado no sólo deben enfrentarse a la violencia institucional y digital, sino cada vez más a la violencia física, producto de la cobertura del crimen organizado —en particular el robo de combustible— en algunas regiones del estado. De las 26 agresiones documentadas en Puebla en 2017, al menos 12 ocurrieron durante coberturas ligadas al robo de “huachicol”<sup>8</sup> en la región.

“Las coberturas han cambiado, y las zonas de riesgo han crecido de la mano de las zonas que dominan cada vez más los grupos del crimen organizado. Con el repunte del robo de combustible, en Puebla comenzamos a vivir, con toda proporción guardada, lo que se vive en estados que viven desde años con el problema: zonas de silencio y amenazas, además del riesgo de agresiones en coberturas de actos de violencia.”

—ERNESTO AROCHE, Codirector de *Lado B*, reportero de *Animal Político* e integrante de la Red Puebla de Periodistas.

<sup>6</sup> ARTICLE 19, *Disentir el silencio*, 2013, pp. 22. <https://goo.gl/2ycr95>

<sup>7</sup> Más detalles sobre casos, contexto y cifras en los informes anuales de ARTICLE 19, *Estado de Censura*, 2014. <https://articulo19.org/informe2014/> Y M.I.E.D.O., 2015. <https://articulo19.org/informe2015/>

<sup>8</sup> Huachicol es el término con que originalmente se definía a una bebida destilada adulterada con alcohol de caña y más recientemente, se utiliza para referirse al combustible. Los huachicoleros son quienes roban y adulteran el combustible (gasolina).

## PATRONES DE VIOLENCIA

Las agresiones más comunes en lo que va del sexenio han sido los ataques físicos y los daños materiales, que suman 570. Golpear, agredir, despojar o dañar las pertenencias de una o un periodista es cada vez más frecuente y ocurre a la luz de día, y, en la mayoría de los casos, a manos de funcionarios públicos. La violencia física ha llegado al grado de la tortura, en un país donde esta práctica se considera ya generalizada.<sup>9</sup>

“La violencia ahora es más letal, refiriéndome a que ahora no son sólo agresiones verbales sino que hasta físicas, extendiéndose hasta a familiares de los propios periodistas”.

—EDWIN CANCHÉ, periodista víctima de tortura a manos de miembros del gobierno municipal de Seyé, Yucatán, en enero de 2014.

Las amenazas ascienden a 376 y los actos de intimidación, que sumaron 356, son las segunda y tercera formas más comunes de agredir a la prensa. A partir del temor fundado de ser víctimas de violencia letal que ya existe en el gremio, estas agresiones son suficiente para paralizar a un periodista o a un medio, a tal grado del desplazamiento o la autocensura. Además, las amenazas e intimidaciones de toda índole suelen ser la antesala de la muerte. Por ejemplo, en los casos de asesinatos, ARTICLE 19 ha documentado que existieron amenaza o intimidaciones previas, como ocurrió con Rubén Espinosa,<sup>10</sup> Miroslava Breach<sup>11</sup> o Cecilio Pineda.<sup>12</sup>

En los cinco años del actual sexenio, ARTICLE 19 ha documentado 44<sup>13</sup> asesinatos por posible vínculo con su labor (incluyendo el del hijo de un periodista<sup>14</sup> y dos vo-

ceadores)<sup>15, 16</sup>. Con 12 asesinatos en 2017, México igualó a Siria —país en guerra desde 2011— en el número de periodistas asesinados.<sup>17</sup> El año pasado no sólo fue el más violento en el país, sino que México se erige hoy día como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo en el mundo.

“Cuando cubríamos Iraq y Afganistán, o el Estado Islámico, sabíamos con quién estábamos y de dónde vendría la amenaza. Las precauciones y la preparación de seguridad podían calcularse de alguna manera. Pero en México, las amenazas pueden venir de cualquier parte. Todos y cualquiera pueden ser los enemigos. En entornos tan impredecibles, el trabajo de un periodista se vuelve extremadamente precario e increíblemente peligroso”.

—KIRAN NAZISH, coordinadora de Coalition for Women in Journalism y periodista freelance.

Las privaciones de la libertad aumentaron 2.5 veces en el sexenio actual con respecto al previo: el promedio anual pasó de 17 en los últimos cuatro años del sexenio de Calderón<sup>18</sup> a 44 en el sexenio de Peña Nieto. Uno de los casos más emblemáticos es el de Pedro Canché, periodista crítico del gobierno del estado de Quintana Roo, detenido de manera arbitraria en agosto de 2014, acusado de sabotaje y liberado nueve meses después.<sup>19</sup>

A pesar de cambios en los patrones de la violencia en distintos estados, la tendencia más clara ha sido el cambio de la violencia física a la digital. En 2013, ARTICLE 19 comenzó a documentar ampliamente las agresiones

<sup>9</sup> Naciones Unidas, onu, Consejo de Derechos Humanos, CIDH, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3. 2014. pp. 1.

<sup>10</sup> ARTICLE 19, “Asesinan al fotoperiodista Rubén Espinosa en DF; había salido de Veracruz por amenazas”, 1 de agosto de 2015. <https://goo.gl/Gr7WnS>

<sup>11</sup> “En audiencia, revelan las amenazas de políticos contra la periodista Miroslava Breach en Chihuahua”, *Animal Político*, 28 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/gVkW4U>

<sup>12</sup> ARTICLE 19, “Autoridades federales deben investigar y esclarecer asesinato de periodista en Guerrero”, 3 de marzo de 2017. <https://goo.gl/C2X5Rz>

<sup>13</sup> Las cifras incluyen el caso de Carlos Domínguez, columnista de *El Horizonte de Matamoros*, asesinado el 13 de enero de 2018 en Nuevo Laredo, Tamaulipas, y de Pamela Montenegro, videobloguera asesinada en el estado de Guerrero el día 5 de febrero de 2018.

<sup>14</sup> ARTICLE 19 “Grupo armado irrumpe en estación de radio comunitaria”, 2 de agosto de 2014. <https://goo.gl/ARGrkk>

<sup>15</sup> Incluyendo el caso de Alfonso Solana Tierrablanca, voceador de El Diario de la Tarde, asesinado el 21 de abril de 2015 en Iguala Guerrero. *Cfr.* ARTICLE 19 “Epidemia del miedo a comunicar”. Informe trimestral, 2015, p. 7. <https://goo.gl/zBU1mY>

<sup>16</sup> Meréndez Hernández Tiul, voceador del tabloide “El Choco”, asesinado el 24 de enero de 2018 en la población Francisco Rueda, en Huimanguillo en Tabasco. *Cfr.* “Voceador de “El Choco” es asesinado en Tabasco”, ARTICLE 19, 31 de enero de 2018. <https://goo.gl/v7SMF7>

<sup>17</sup> La organización internacional Reporteros Sin Fronteras registró 12 asesinatos de periodistas en Siria en 2017. <https://rsf.org/es/periodistas-asesinados>

<sup>18</sup> El comparativo de cifras con el sexenio pasado se hace a partir de 2009, debido a que ARTICLE 19 comenzó a utilizar la metodología de documentación actual a partir de esa fecha.

<sup>19</sup> Para más información sobre el caso consultar ARTICLE 19, Pedro Canché obtiene su libertad: su labor periodística fue motivo de su detención arbitraria, 29 de mayo de 2015. <https://goo.gl/eJwH84>



Periodistas protestan en el Ángel de la Independencia tras el multihomicidio en la colonia Narvarte en el que fueron asesinadas Nadia Vera, Yesenia Quiroz, Alejandra Negrete, Mile Virginia y el fotoreportero Rubén Espinosa. 2 de agosto de 2015 (Foto: Prometeo Lucero)

en el ámbito digital, registrando ataques a portales, amenazas, clonaciones de cuentas y campañas de desprestigio en línea, los cuales representaron apenas 3% de los casos documentados ese año. Tan sólo en 2017, de las 507 agresiones documentadas, 19% sucedieron en internet. A partir de 2014, las agresiones a medios digitales (47.8%) superaron las de medios impresos (20.8%), tendencia que se ha mantenido durante los tres siguientes años.<sup>20</sup>

## PERPETRADORES

A pesar del discurso oficial en que el gobierno ha culpado una y otra vez al crimen organizado por la violencia contra la prensa, de acuerdo con las cifras de ARTICLE 19, de los 1,986 agresiones ocurridas en estos últimos cinco años, 8% fueron presuntamente cometidas por integrantes del crimen organizado y 48% por funcionarios públicos. En ningún año de los documentados, las agresiones por funcionarios públicos han sido rebasadas por las de algún otro grupo, sujeto o tipo de perpetrador.

Al inicio del sexenio, ARTICLE 19 documentó que 75% de los asesinatos de periodistas eran cometidos presuntamente por integrantes del crimen organizado. A un año de finalizar el presente sexenio puede identificarse que 21.9% de los asesinatos fueron presuntamente cometidos por integrantes del crimen organizado y 19.5%

por funcionarios públicos.<sup>21</sup> <sup>22</sup> En 2013 se partía del análisis de que, por un lado, las autoridades agredían y, por otro, el crimen organizado asesinaba. Al cierre de este sexenio las líneas son cada vez menos claras; la narcopolítica torna imposible, en la mayoría de los casos, trazar una frontera entre el crimen organizado y los funcionarios públicos. Así se ha hecho visible en, por ejemplo, el caso de Miroslava Breach.<sup>23</sup>

En este sentido, ante la falta de investigaciones diligentes, exhaustivas, completas e imparciales, resulta casi imposible que pueda determinarse, al menos como verdad jurídica, la calidad de los sujetos que idearon y cometieron los asesinatos. Tomando en cuenta la totalidad de las agresiones (incluidos asesinatos y desapariciones de periodistas), la alta incidencia de agresiones imputable a funcionarios públicos es una explicación razonable de los niveles de impunidad que alcanzan los delitos contra la prensa en razón de su labor informativa.

<sup>21</sup> De acuerdo con lo identificado, partiendo de la metodología de documentación de ARTICLE 19 en donde puede presumirse la participación de autoridades a partir de testimonios de familiares, colegas y amigos y del análisis de sus coberturas e incidentes previos.

<sup>22</sup> Además, 4.8% fueron presuntamente cometidos por particulares y en 22% de los casos no se obtuvieron elementos suficientes para determinarlo.

<sup>23</sup> Turati, Marcela, "El caso de Miroslava Breach confirma el vínculo entre narco y política", *Proceso*, 20 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/P88U7s>

<sup>20</sup> El tema de violencia en línea o digital se aborda en profundidad en el capítulo 2.

## COBERTURAS Y CONTEXTOS DE RIESGO

La fuente informativa de “seguridad y justicia”, que suele llamarse de “nota roja”, no deja de ser una cobertura de riesgo, principalmente en las regiones de Veracruz, Puebla, Ciudad de México, Baja California Sur y Guerrero. Sin embargo, ARTICLE 19 documentó que, en años recientes, la fuente de “corrupción y política” es la que está relacionada principalmente con las agresiones a la prensa en el país, y es en la Ciudad de México —entidad que concentra las instituciones federales y el mayor número de medios de comunicación— donde más se agrade a periodistas que se trabajan el tema.

Las y los periodistas que han trabajado por sacar a la luz escándalos de corrupción de gran relevancia para la sociedad y de amplio interés público han sido víctimas de distintos tipos de represalias. Medios como *Aristegui Noticias*, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad* (MCCI), *Animal Político* y la revista *Proceso* se encuentran entre los más agredidos en los últimos años.<sup>24</sup> En particular, MCCI encabezó las cifras de 2017 con 18 agresiones a sus integrantes durante un año.

Los temas relacionados con derechos humanos, muchas veces cubiertos por los mismos medios que investigan la corrupción, también generan un riesgo importante para las y los periodistas. Tan sólo en 2017 se documentaron 44 agresiones contra medios o periodistas que publicaron sobre el tema.

“La delgada línea entre la cobertura de víctimas y tocar intereses delictivos o políticos, ha sido cada vez más delgada. Los fenómenos como desapariciones y desplazamientos forzados, ahora sabemos, son signos de guerra que no le conviene reconocer a los gobiernos. Ése es un factor de riesgo alto para quienes decidimos cubrir y hacer visibles a las víctimas de esa lucha absurda”.

—PATRICIA MAYORGA, corresponsal de *Proceso* en Chihuahua, desplazada de manera forzada tras el asesinato de su colega y amiga, la periodista Miroslava Breach, en marzo de 2017.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Algunos medios de mayor circulación o *rating* nacional como *La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *TV Azteca* y *MVS* también forman parte de la lista de los más agredidos durante el sexenio.

<sup>25</sup> Para más información sobre el asesinato de Miroslava Breach, cfr. ARTICLE 19, “Asesinan a Miroslava Breach en Chihuahua; en un mes, suman tres homicidios de periodistas”, 23 de



### Agresiones contra la prensa durante el gobierno de Enrique Peña Nieto\*

\*Del 1 de diciembre de 2012 al 31 de diciembre de 2017

Fuente: ARTICLE 19

Sin embargo, el periodismo de investigación y la cobertura sobre política y corrupción también ha traído represalias a medios fuera de capital mexicana que han tenido un rol importante cubriendo la política y seguridad local. *El Noroeste*, *El Piñero de la Cuenca*, *Luces del Siglo* y más recientemente *El Pulso de San Luis*, han encabezado —entre otros— el registro de los medios más agredidos durante el sexenio.

ARTICLE 19 activó la Red #RompeElMiedo en contexto electoral por primera vez en las elecciones de 2015.<sup>26</sup> La documentación de 40 agresiones tan sólo durante la jornada electoral del 7 de junio de 2015 llevó a la necesidad de monitorear más de cerca la documentación de los procesos electorales, considerada una de las coberturas de mayor riesgo durante el sexenio.

Este tipo de violencia no ha cedido, a pesar de la presión que se ha puesto para garantizar la cobertura de la prensa durante el contexto de riesgo. En 2017 se volvió a documentar violencia focalizada: durante la jornada electoral del 4 de junio de 2017 se documentaron 19 agresiones en los dos estados en donde hubo elecciones: Estado de México y Coahuila. En total, se documentaron 41 agresiones a periodistas que cubrían esta jornada.

marzo de 2017. <https://articulo19.org/asesinan-a-miroslava-breach-en-chihuahua-en-un-mes-suman-tres-homicidios-de-periodistas/>

<sup>26</sup> Se hablará más sobre su historia y sus activaciones en el capítulo 5.

## PERIODISTAS Y MEDIOS AGREDIDOS

Las y los reporteros han sido los periodistas más agredidos durante el sexenio (874). Sin embargo, esta violencia también se ha diversificado en estos años.

En 2014 y 2015 se comenzó con la documentación de agresiones contra blogueros, tuiteros y medios independientes de forma significativa. Este tipo de medios han contado historias que otros medios están imposibilitados de publicar por condicionamientos al financiamiento del medio, falta de interés o por temor. Es así como los medios libres, las comunicadoras y comunicadores digitales lograron contar historias sobre despojo, violaciones de derechos humanos, luchas de los pueblos indígenas y movimientos sociales.

---

“Los medios y periodistas más agredidos son los que mantienen coberturas independientes, al menos las más visibles, pero los medios afines al poder en turno viven muchas agresiones y censura no visibles”

—ERNESTO AROCHE, Codirector de *Lado B*, reportero de *Animal Político* e integrante de la Red Puebla de Periodistas.

Las radios comunitarias son uno de los grupos más vulnerables en la prensa: de las 41 agresiones documentadas en contra de radios en 2017, 14 fueron contra comunitarias, incluyendo criminalización (constante por parte de las autoridades), violencia institucional,<sup>27</sup> amenazas y asesinatos.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Los operativos de las autoridades en contra de las radios comunitarias suelen ser desproporcionadas, violentos, discrecionales y poco apegados a protocolos. Las autoridades que acuden a los operativos varían, incluyendo presencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), policías municipales y estatales, Policía Federal, elementos de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Defensa Nacional, sin que haya constancia alguna.

<sup>28</sup> Es importante decir que, además, hay una subdocumentación de este tipo de casos debido a que la lejanía, falta de internet y contacto con medios y organizaciones hace más difícil la labor de denuncia y visibilización.

---

“Cuando las radios presentan información y proponen modelos de comunicación que fortalecen a sus comunidades, los grupos que sostienen el poder se incomodan. Estos grupos pueden ser familias caciquiles, partidos políticos, grupos religiosos o personas que llevan conflictos internos graves no resueltos. Las agresiones también vienen cuando las radios exponen las intenciones de los proyectos extractivos, como la minería, parques eólicos, megacomplejos turísticos, etc. Estos grupos pueden cerrar la radio por medio de amenazas, quitando el espacio, robando el equipo o amenazando a quienes participan en ella. Las amenazas son más fuertes contra las mujeres.”

—GUILLERMO MONTEFORTE, director de *Ojo de Agua*, organización que trabaja con radios comunitarias en el estado de Oaxaca.

## VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA MUJERES PERIODISTAS

Durante el sexenio pasado fueron agredidas en promedio 32 mujeres periodistas por año, 192 en esos seis años, mientras que en el sexenio actual se agrede a un promedio de 86.7 comunicadoras anualmente.

No sólo aumentó la violencia contra comunicadoras, sino también la diferenciada por género. Esto puede ser una respuesta a la mayor participación de las mujeres en los medios y, por ende, una mayor proporción de mujeres agredidas. Sin embargo, también es una respuesta a la misoginia y violencia de género estructural que impera en el país, lo que lleva a que entre más espacios públicos y de poder ocupen las mujeres, más respuestas violentas por parte agresores que buscan acallar a las periodistas y los contenidos feministas, con perspectiva de género, o simplemente las voces de las mujeres valiéndose de la violencia y el miedo.



Protesta frente la Procuraduría General de la República en la Ciudad de México tras el asesinato de Miroslava Breach en Chihuahua. 25 de marzo de 2017 (Foto: Prometeo Lucero)

“Ser periodista mujer no significa dejar de ser madre, hija, hermana, esposa, novia; significa en muchos de los casos tener que dejar de serlo, porque tratan de detener nuestro trabajo atacando nuestra parte más sensible: nuestra familia y nuestra intimidad. Esto nos vulnera doblemente, nos coloca en la disyuntiva de elegir entre seguir avanzando contra corriente, cumpliendo nuestro deber profesional y quedarnos solas o proteger lo que más amamos, la familia primero, después, la pareja.”

—GLORIA RUIZ, reportera *freelance* en Coahuila.

ARTICLE 19 ha documentado violencia de género a periodistas, incluyendo amenazas, acoso, campañas de desprestigio y abuso sexual. Una de las formas más recurrentes de violencia contra las mujeres ha sido por medio de redes sociales.<sup>29</sup>

“Para los poderes es más fácil arremeter contra las mujeres periodistas, que contra los hombres, pero bajo coacción o amedrentación psicológica y amenaza.”

—ALEJANDRA MARINA MARTÍNEZ, reportera *freelance* de Michoacán.

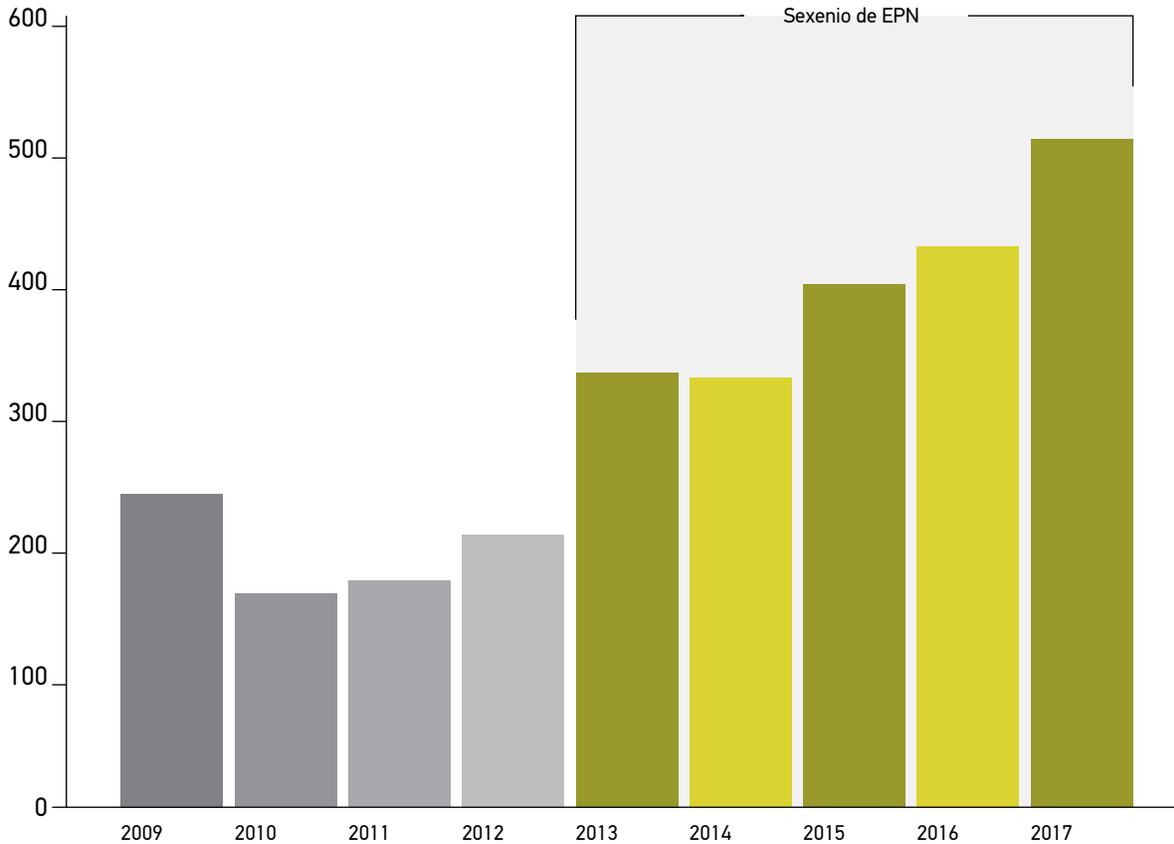
<sup>29</sup> En el capítulo 2 se profundiza sobre los distintos tipos de violencia en línea, las consecuencias de ésta en las comunicadoras y la libertad de expresión en línea.

## DESPLAZAMIENTO FORZADO

En lo que va del sexenio, ARTICLE 19 ha documentado 20 casos de periodistas desplazados de manera forzada debido a agresiones relacionadas con su labor periodística. Once de estos desplazamientos ocurrieron en 2017.

El desplazamiento es el más claro diagnóstico de la falta de soluciones a la violencia contra la prensa. Cuando ya no hay garantías para ejercer el periodismo, lo único que le queda a las y los periodistas es dejar el lugar donde viven y trabajan. En este sentido, no sólo se están violando los derechos a la libertad de expresión y seguridad personal, sino por lo menos una docena de derechos más debido a que tienen que desplazarse.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> En la recomendación 39/2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, reconoció que los siguientes derechos humanos son violados a raíz del desplazamiento forzado: “a la libertad de circulación y residencia, así como al derecho a no ser desplazado forzadamente, al interés superior del menor, a la seguridad personal, al derecho a la propiedad, a la asistencia humanitaria y a las medidas de ayuda inmediata, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la vivienda o alojamiento, a la salud, la educación y al trabajo, a la adecuada procuración de justicia y a defender derechos humanos”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, Recomendación No. 39/2017 sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa, 14 de septiembre de 2017. <https://goo.gl/abzyHH>



Fuente: ARTICLE 19

Número total de agresiones: **2,765**

“El impacto ha sido brutal, porque no eliges irte de tu tierra, dejar tus fuentes, a tu familia, tu vida. Nosotros no somos delincuentes para huir, pero tienes que irte para seguir viviendo. El desplazamiento te obliga a enfrentarte a ti misma y no es nada fácil.”

—PATRICIA MAYORGA, corresponsal de *Proceso* en Chihuahua, desplazada de manera forzada tras el asesinato de su colega y amiga, la periodista Miroslava Breach, en marzo de 2017.

Las repercusiones económicas de la violencia desempeñan un papel importante. Cuando una o un periodista debe dejar su estado debido a la persecución y a la violencia, deja atrás su patrimonio económico y sus fuentes de ingreso. Cuando llega a su nuevo lugar de residencia debe enfrentarse a buscar un nuevo sustento económico; la mayoría de las veces, su labor de periodismo queda sin garantías.

“El impacto que ha suscitado en mi vida este desplazamiento ha sido tremendo, porque he tenido que comenzar de nuevo, ahora sí que partir de cero, vuelvo a comenzar mi vida. Fue muy difícil encontrar trabajo, en parte por mi edad y por lo desubicado, porque vengo de Tamaulipas. Casi los dos primeros años no tuve trabajo, fue cuando retomé mi trabajo de payasito. Y me puse a hacer venta de comida, un negocito en Tultitlán, solo para ir sobreviviendo”.

—MARIO SEGURA, periodista desplazado de Tamaulipas.

Historial de agresiones contra la prensa en México de 2009 a 2017

ESTADO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Aguascalientes	1	0	1	0	3	0	1	4	0	10
Baja California	13	3	1	17	18	9	6	15	18	100
Baja California Sur	0	0	0	0	0	2	3	0	16	21
Campeche	4	0	0	3	0	0	6	5	2	20
Chiapas	11	5	8	3	30	6	8	12	9	92
Chihuahua	20	22	15	8	6	8	2	19	19	119
Coahuila	13	7	15	9	21	3	7	12	41	128
Colima	1	0	3	3	0	1	2	1	3	14
Exterior	0	0	2	0	0	0	0	0	2	4
Durango	11	4	4	4	2	3	1	2	0	31
Ciudad de México	9	10	21	28	82	85	67	71	78	451
Estado de México	1	2	1	4	8	7	14	17	27	81
Guanajuato	6	1	2	3	1	1	13	12	17	56
Guerrero	14	7	7	4	17	28	56	26	36	195
Hidalgo	1	0	5	2	0	1	2	1	0	12
Jalisco	2	9	2	1	1	2	6	4	15	42
Michoacán	8	5	2	5	9	4	6	10	10	59
Morelos	0	9	5	9	2	7	4	7	4	47
Nayarit	0	1	0	3	0	0	5	0	6	15
Nuevo León	5	6	6	6	2	3	3	2	2	35
Oaxaca	30	11	11	23	22	22	35	60	38	252
Puebla	9	5	5	9	3	16	38	28	26	139
Querétaro	0	2	2	0	2	1	2	0	5	14
Quintana Roo	9	4	2	5	8	42	18	3	18	109
San Luis Potosí	0	1	1	2	1	2	1	11	16	35
Sinaloa	16	8	8	5	6	13	5	9	13	83
Sonora	2	0	5	12	6	5	1	10	6	47
Tabasco	5	7	0	0	0	4	2	12	3	33
Tamaulipas	8	16	8	11	6	6	8	7	13	83
Tlaxcala	0	1	0	0	25	0	0	3	5	34
Veracruz	27	10	29	28	38	41	67	58	51	349
Yucatán	3	3	0	0	2	2	4	4	5	23
Zacatecas	9	3	1	0	9	2	4	1	0	29
Se reserva	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>162</b>	<b>172</b>	<b>207</b>	<b>330</b>	<b>326</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>507</b>	<b>2765</b>

Fuente: ARTICLE 19

Sexenio de EPN

## IMPACTO PSICOSOCIAL DE LA VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS

ARTICLE 19 ha documentado que el mayor impacto del desplazamiento se da en la esfera psicosocial y emocional de las o los periodistas desplazados y de sus familias.

“El trabajo se fue con mi salida del estado, vivir en un refugio lejos de mi familia, de mis hijos, mis padres y mis hermanos fue algo difícil que jamás me acostumbraré; dejé todo y la probabilidad de regresar aún no es posible, al menos que Estado lo garantice. Dudo que la PGR pueda detener a los delincuentes como en la mayoría de los casos de la FEADLE. Mi familia vive con la misma preocupación que yo, saber si dormiré y despertaré nuevamente.”

—JULIO OMAR GÓMEZ, reportero de colectivo *Pericú* en Baja California Sur, desplazado tras una tentativa de homicidio en su contra y el asesinato de su colega Maximino Rodríguez en 2017. En los hechos fue asesinado Alfredo Cruz Del Valle, uno de los escoltas que lo acompañaba en funciones de una de las medidas otorgadas por el Mecanismo de Protección federal.

El impacto psicosocial es una consecuencia de la violencia directa o indirecta<sup>31</sup> a la que están expuestas y expuestos un gran número de periodistas en México debido a la violencia política, las violaciones de derechos humanos y la llamada “lucha contra el narcotráfico”. Las y los periodistas están expuestos a diversos efectos psicosociales: por las coberturas de violencia y violaciones de derechos humanos a las que se enfrentan; por el estrés y la falta de condiciones laborales dignas; por el contexto generalizado de violencia contra la prensa, y por ser víctimas directas o indirectas de la violencia.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Esto incluye la “pérdida de seres queridos, exposición al horror, sufrir tortura o violación sexual, ser testigo de atrocidades, o sufrir persecución y amenazas, entre otras”, *cfr.* Beristain, Carlos Martín, *Acompañar los procesos con las víctimas: atención psicosocial en las violaciones de derechos humanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2012, pp. 23. <https://goo.gl/ubrgk6>

<sup>32</sup> *Cfr.* Souza Colín, Liliana, *et al.*, “Estrés traumático secundario

Algunas formas en las que se materializa el impacto de la violencia es el “miedo, el trauma, la crisis o el duelo.”<sup>33</sup> Sin embargo, esto muchas veces se minimiza o no se identifica por falta de conocimiento sobre el tema o por no dársele la importancia que revisten los riesgos, al no identificarlos como riesgos físicos.<sup>34</sup>

“Actualmente, en las entidades, hacer periodismo es hacer contacto todos los días entre la vida y la muerte, por los temas que se manejan, por los entrevistados y por el ejercicio mismo. No siempre hay conciencia de esto, pero hay un impacto directo emocional, mental y hasta físico en el gremio al dar cobertura a cualquier fuente, porque ya todas tocan la corrupción, la impunidad y la delincuencia organizada.”

—Patricia Mayorga, corresponsal de Proceso en Chihuahua, desplazada de aquella entidad después del asesinato de su colega y amiga Miroslava Breach.

Por lo anterior, durante los dos últimos años, ARTICLE 19 ha analizado con mayor detalle los procesos de violencia psicosocial contra la prensa e incorporado esta dimensión en sus herramientas de análisis de riesgo y acompañamiento integral. El impacto psicosocial de la violencia, a diferencia del impacto psicológico, no puede separar los estragos individuales de los sociales, debido a que la violencia ocurre en un contexto político de violaciones de derechos humanos y responsabilidades institucionales frente a “las consecuencias y el sufrimiento”.<sup>35</sup> De la misma manera, este impacto se ve agudizado por la falta de respuesta institucional frente a la violencia y la impunidad.

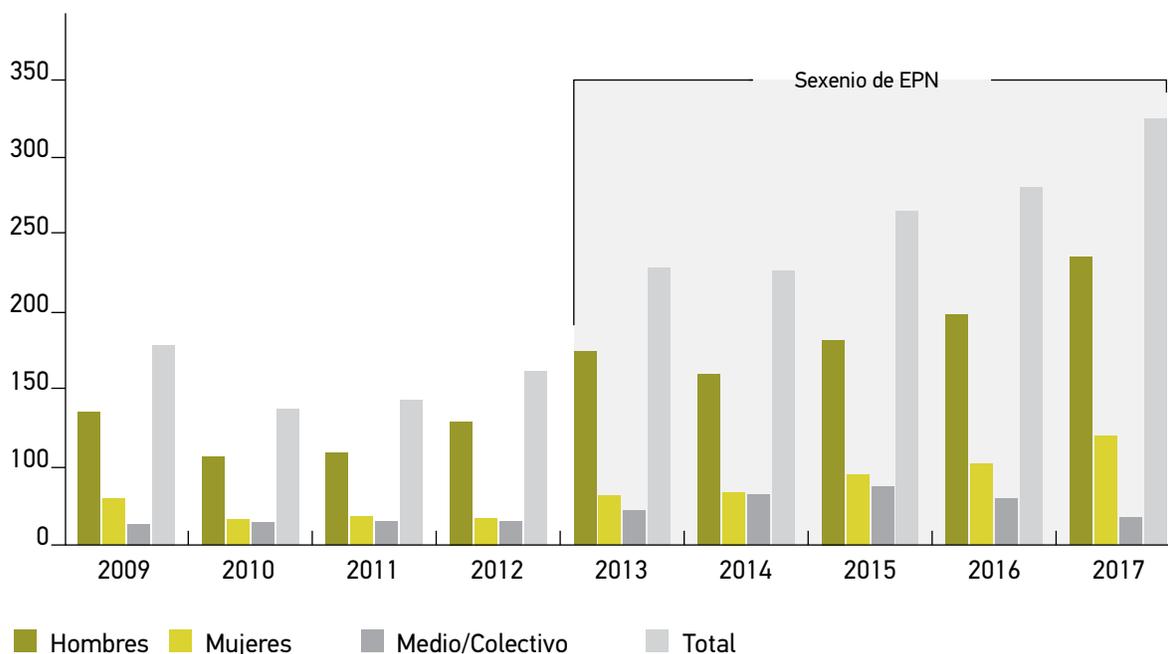
(ETS) en periodistas mexicanos y defensores de derechos humanos”, *Summa Psicológica*, 2016, vol. 13, núm. 1, pp. 101-111.

<sup>33</sup> Beristain, Carlos Martín, *op. cit.*, p. 7.

<sup>34</sup> Sin embargo, los impactos psicosociales pueden llegar a tener consecuencias en la salud física y pueden exponer a las y los periodistas a riesgos físicos.

<sup>35</sup> Beristain, Carlos Martín, *op. cit.*, p. 9.

Agresiones por tipo de víctima de 2009 a 2017



TIPO DE VÍCTIMA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Hombres	158	105	110	147	230	203	244	274	343	1814
Mujeres	55	30	34	32	59	63	84	97	130	584
Medio/colectivo	25	27	28	28	41	60	69	55	33	366
Grupo de periodistas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>162</b>	<b>172</b>	<b>207</b>	<b>330</b>	<b>326</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>507</b>	<b>2765</b>

Fuente: ARTICLE 19

La respuesta a las repercusiones psicosociales está también estrechamente relacionada con el proceso de búsqueda de justicia. Parte de la atención psicosocial tiene como objetivo la reparación del daño, la búsqueda de sentido y la valoración de formas de afrontamiento a nivel colectivo, a la par de procesos de atención emocional que trabajan en lo individual, familiar y comunitario.<sup>36</sup>

Sin embargo, las instituciones mexicanas, como el Mecanismo Federal de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, siguen minimizando los impactos psicosociales de las víctimas como un pilar fundamental de la estrategia de protección a periodistas, lo que ha llevado a la revictimización y a que las consecuencias de la violencia se profundicen a nivel individual y social.

<sup>36</sup> Ibid. p. 11.

## ANHELO QUE NO LLEGA: LA BÚSQUDA DE JUSTICIA

El impacto que produce la violencia a periodistas se expande a sus familiares y colegas, en especial en casos de desaparición y asesinatos, agravados por la impunidad y los subsecuentes procesos de revictimización ante la búsqueda de justicia y verdad.

“La búsqueda de justicia nos ha impactado en diversos aspectos, principalmente en el aspecto emocional y psicológico, el cual consideramos que lleva un proceso muy largo para poder sanar, si es que alguna vez se logra hacerlo. Sin embargo el hecho de involucrarte con las autoridades y solicitar de forma constante que investiguen diversas líneas que han dejado de lado, entre ellas la labor periodística de Rubén y el activismo de Nadia, así como las agresiones que ambos sufrieron en Veracruz, han sido aspectos que desgastan y desaniman, que son lastimosos y que finalmente afectan de forma directa a las víctimas.”

—ALMA Y PATRICIA ESPINOSA, hermanas de Rubén Espinosa.

En ocasiones, el hostigamiento y amenazas a los familiares en búsqueda de justicia ha obligado a familiares a desplazarse de manera forzada. Es el caso de las familias de los periodistas asesinados Pedro Tamayo<sup>37</sup> y Francisco Pacheco,<sup>38</sup> quienes han padecido agresiones ulteriores graves durante los procesos de exigencia de justicia.

La búsqueda de justicia implica el desgaste emocional y la revictimización —incluso la criminalización— frente a las instituciones de gobierno. Además, se precariza a las víctimas al exponerlas a un desgaste económico, social, laboral y patrimonial, consecuencia de ocupar tiempo y recursos en los procesos judiciales.

Sin embargo, los procesos de búsqueda de justicia también han llevado al empoderamiento de los familiares de las víctimas y a que surjan procesos de resignifi-

cación y construcción de la memoria. En un segundo plano, pero no menos importante, este proceso ha dado lugar a que las víctimas se reconozcan como personas defensoras de derechos humanos al buscar una justicia que repare en lo individual y colectivo.

“A raíz de esta desagradable situación, consideramos que somos defensoras de derechos humanos o estamos en proceso de serlo, porque hemos informado a la sociedad en general sobre las violaciones que hemos vivido, seguimos defendiendo la causa, exigimos verdad y justicia para nuestro hermano Rubén Espinosa y las mujeres que fueron brutalmente asesinadas a su lado.”

—ALMA Y PATRICIA ESPINOSA, hermanas de Rubén Espinosa.

## SECUELAS DE VIOLENCIA EN EL GREMIO Y LA SOCIEDAD

La violencia contra la prensa también tiene graves repercusiones en la sociedad y en el gremio periodístico en general, como son la autocensura, el cierre de espacios noticiosos y el bloqueo de información. Esto va generando vacíos de información, temas y fuentes que dejan de cubrirse en lugares determinados, como es el caso de Tamaulipas.

Cuando Mario Segura huyó de Tamaulipas, se vio obligado a dejar de escribir “Alerta oportuna”, un espacio que señalaba ubicación de puntos de riesgos para la población, principalmente por enfrentamientos del crimen organizado.

El efecto nocivo es aún mayor con los vacíos informativos que quedan como consecuencia de los asesinatos, desapariciones y desplazamientos. Tras el asesinato de la periodista Miroslava Breach y el desplazamiento forzado de Patricia Mayorga —consecuencia de amenazas y del asesinato de su colega y amiga Breach— ha dejado un vacío de información del tema de derechos humanos, desplazamientos y violencia en la sierra chi-huahuense, porque ellas dos eran quienes, principalmente, cubrían esos temas.

<sup>37</sup> ARTICLE 19, “Pedro Tamayo: a un año de su asesinato continúan impunidad y revictimización a su familia”, 20 de julio de 2017. <https://goo.gl/8nS7dN>

<sup>38</sup> ARTICLE 19, “Un año después del asesinato de Francisco Pacheco continúan las agresiones a familiares”, 29 de abril de 2017. <https://goo.gl/cwUorS>

## RESPUESTA DE LAS Y LOS PERIODISTAS

“La principal perjudicada con la muerte de un periodista es la misma sociedad, porque le niegan el derecho a la información, a saber determinada situación o condición política, social, etcétera, con la que podría tomar decisiones mejor sustentadas, por ejemplo”.

—Patricia Mayorga, corresponsal de Proceso en Chihuahua, desplazada de aquella entidad después del asesinato de su colega y amiga Miroslava Breach.

El aumento de la violencia contra la prensa en el país ha llevado a que el mismo gremio periodístico busque maneras de combatir los riesgos y la impunidad desde la denuncia, la creatividad y el trabajo colectivo. Incluso en el caso de periodistas y medios agredidos, como Mario Segura y el *Piñero de la Cuenca* que, a pesar de la continuada presencia de violencia, han logrado seguir su trabajo.



Tras el asesinato de Javier Valdez en Sinaloa, periodistas en la Ciudad de México protestan frente las oficinas de la FEADLE, el 15 de junio de 2017 (Foto: Prometeo Lucero)



Clausura simbólica en las instalaciones de la Procuraduría capitalina, al cumplirse dos años del caso Narvarte en el que fueron asesinadas Nadia Vera, Yesenia Quiroz, Alejandra Negrete, Mile Virginia y el fotorreportero Rubén Espinosa, el 31 de julio de 2017. (Foto: Prometeo Lucero)

“Como *Piñero de la Cuenca*, hemos tenido que desarrollar una serie de estrategias para evitar ceder a las pretensiones de estos grupos, siempre buscando disminuir el riesgo, pero sin dejar de publicar los temas de interés para nuestras audiencias. Se toman algunas medidas de seguridad en coberturas de riesgo, hay intentos de diseñar y aplicar protocolos de seguridad individuales como colectivos, la cultura del autocuidado gremial ha ido en aumento.”,

—ROBERTO HERNÁNDEZ, subdirector de *El Piñero de la Cuenca*.

“Cuando menos acuerdas y de manera obligada, me convertí en luchador social y defensor de los derechos humanos, sobre todo en el caso de víctimas del delito, pues ya tengo poco más de tres años trabajando como vicepresidente de la asociación civil Justicia Tamaulipas, y atendemos la búsqueda de personas desaparecidas e invitamos a quienes han tenido miedo de denunciar haber sido víctimas a que lo hagan y les damos acompañamiento ante la autoridad.”

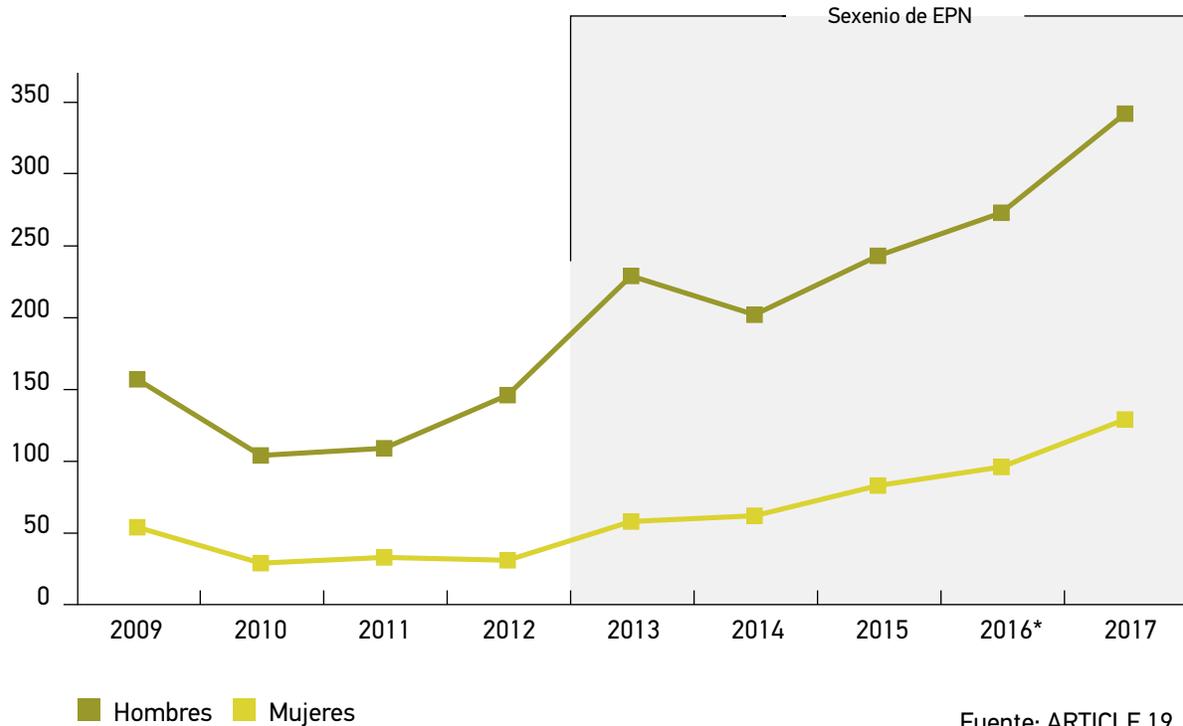
—MARIO SEGURA, periodista desplazado de Tamaulipas.

En años recientes, el nacimiento de colectivos y redes de periodistas para exigir justicia y fortalecerse en temas de seguridad y protección ha sido un mecanismo frente a la impunidad y la falta de respuesta de las instituciones, que incluso fueron creadas para estas tareas, como la FEADLE y el Mecanismo de Protección. Estos colectivos han tenido un papel fundamental al fungir además como redes de apoyo que respaldan a periodistas en riesgo o a familiares de periodistas asesinados o desaparecidos.

Estos esfuerzos han sido también críticos a la hora de compartir experiencias y lecciones aprendidas a favor de la seguridad de los medios y periodistas. Un ejemplo son los talleres de seguridad y ética periodística que colectivos y periodistas han compartido con colegas. También las coberturas compartidas y trabajos periodísticos colaborativos, que van desde grupos de periodistas que van a cubrir zonas de riesgo en Guerrero hasta colaboraciones de medios locales con medios nacionales sobre violencia, pasando por trabajos de investigación sobre corrupción realizados por varios medios en conjunto. Todo con el objetivo de hacer un periodismo más valiente en un país donde una estrategia de seguridad se ha convertido en compartir el riesgo para confundir o subir el costo político del posible perpetrador.

En 2013, nació la Red #RompeElMiedo para documentar de manera segura, en un clima de represión, las protestas de la Ciudad de México.<sup>39</sup> Ese mismo año se creó la agrupación de fotógrafos Fotorreporteros MX, para promover la libertad de prensa y trabajar de manera colectiva temas de seguridad para el gremio. Esta agru-

<sup>39</sup> Se hablará con más detalle sobre su nacimiento y trabajo en el capítulo 5.



pación ha organizado protestas, campañas y subastas de fotografías donadas con el objetivo de alzar la voz por los asesinatos de periodistas y para recaudar fondos para los familiares.<sup>40</sup>

El colectivo Ojos de Perro vs. la Impunidad se formó a finales de 2014; ha participado en diversas protestas y espacios de exigencia para acabar con la impunidad contra periodistas: “Nacimos por el caso Iguala y ahora estamos enfocados en agresiones contra periodistas”, dice Temoris Grecko, periodista y uno de sus fundadores.

Más redes de periodistas han nacido en los últimos años con el objetivo de denunciar la violencia contra quienes ejercen la profesión, exigir justicia y fortalecer herramientas de autoprotección, como el caso del Colectivo Voz Alterna en Veracruz y la Red Puebla de Periodistas, ambas iniciativas nacidas en 2015.<sup>41</sup>

El asesinato de Javier Valdez llevó a que periodistas sinaloenses tomaran las calles de la mano de los colectivos de personas desaparecidas, así como a la creación de nuevas redes de protección como Periodistas por la Paz y la Libertad de Expresión, en Mazatlán, Sinaloa. Ese mismo año, en el contexto de violencia desmedida, nació la iniciativa Agenda de Periodistas, cuyo objetivo es construir una agenda colectiva para enfrentar la violencia contra la prensa, y la Red Veracruzana de Periodistas, para la formación en temas de periodismo y seguridad y para compartir información sobre lo que ocurre en las distintas zonas del estado.

“Pues a veces hay unidad, trata uno de aprender a no confiarse, a ser cauteloso, a autocensurarse a dejar de ser testarudo cuando la vida de uno está en peligro; toma uno cursos de seguridad cuando hace diez años no te pasaba por la cabeza pasarte un sábado capacitándote de cómo cuidarte.”

—NOÉ ZA VALETA, integrante de la Red Veracruzana de Periodistas.

<sup>40</sup> Tales fueron los casos de las subastas de “Foto x Goyo”, en 2013, para apoyar a la familia de Gregorio Jiménez, y en 2015, “Foto x Rubén” para la familia de Rubén Espinosa.

<sup>41</sup> Para más información sobre el trabajo de estas y otras redes de periodistas ver el capítulo 3 del informe anual de 2015 de ARTICLE 19, M.I.E.D.O., *op. cit.*



Tras el asesinato de Javier Valdez en Sinaloa, periodistas y la Ciudad de México protestan frente las oficinas de la FEADLE, el 15 de junio de 2017 (Foto: Prometeo Lucero)

Además, en el contexto del aumento de desplazamientos forzados de periodistas, en 2017 nació el Colectivo de Periodistas Desplazados, integrado por 12 periodistas que han dejado sus lugares de origen debido a la violencia. Amir Ibrahim Mohamed, uno de sus integrantes, explica: “Nació derivado del atropello que estábamos sufriendo por parte de algunas dependencias encargadas de algunas necesidades básicas de nuestro desplazamiento. Buscamos a otros como nosotros. Al encontrarlos, nos damos cuenta de que pasamos lo mismo, entonces los apoyamos con sus gestiones, hablamos con los contactos que hemos generado y solicitamos los atiendan y den soluciones prontas a sus casos, principalmente con autoridades de la CEAV y Mecanismo. Hemos logrado que nos escuchen”.

## SEIS AÑOS DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN FALLIDO

A seis años de la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Ley de Protección) y la consiguiente creación del Mecanismo Federal (Mecanismo) para la protección de quienes ejercen ambas actividades, en México las y los periodistas continúan sin una protección eficaz y articulada. Además del Mecanismo Federal, nueve entidades han creado Mecanismos estatales de protección para periodistas,<sup>42</sup> 16 entidades cuentan con leyes vigentes en la materia<sup>43</sup> y se han presentado

15 iniciativas de ley en el mismo sentido en los estados.<sup>44</sup> A pesar de lo anterior, tanto la legislación como los mecanismos de protección han resultado ineficaces para proteger.

Durante los años recientes han sido asesinados periodistas que habían recibido medidas de protección. Es el caso de Cecilio Pineda,<sup>45</sup> asesinado en 2017 después de no haber recibido opciones de protección idóneas, por parte del Mecanismo Federal de Protección, para continuar su labor informativa en el estado de Guerrero.

Entre 2016 y 2017, otros periodistas como Pedro Tarmayo,<sup>46</sup> Cándido Ríos<sup>47</sup> y Gumaro Pérez<sup>48</sup> recibieron en algún momento medidas de prevención o protección por parte de mecanismos federales o estatales, sin que esto impidiese que fueran asesinados. Más allá de las excusas esgrimidas por autoridades en algunos casos sobre si estaban bajo protección formal al momento de su asesinato,<sup>49</sup> estos casos ponen de relieve la falta

Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas.

<sup>44</sup> Baja California Sur, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco (2 iniciativas) y Zacatecas.

<sup>45</sup> ARTICLE19, “Autoridades federales deben investigar y esclarecer asesinato de periodista en Guerrero”, 3 de marzo de 2017. Recuperado de: <https://goo.gl/oiPrBQ>

<sup>46</sup> ARTICLE 19, *Libertades en resistencia*, op. cit., cap. 7.

<sup>47</sup> ARTICLE 19, “Protección fallida e impunidad en agresiones previas derivan en asesinato de Cándido Ríos”, 23 de agosto de 2017. <https://goo.gl/1yRKCC>

<sup>48</sup> ARTICLE 19, “Gobierno de Veracruz de nueva cuenta criminaliza a periodista asesinado sin investigación exhaustiva”, 20 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/XW8Kpq>

<sup>49</sup> Secretaría de Gobernación, “Lamenta el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Pe-

<sup>42</sup> Guerrero, Nayarit, Veracruz, Jalisco, Quintana Roo, Coahuila, Hidalgo, Ciudad de México y Morelos.

<sup>43</sup> Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán,

de diversas instancias del Estado mexicano a su deber de protección. Estos asesinatos pudieron haberse prevenido con acciones integrales de protección por parte del Estado, debido a que las autoridades tuvieron conocimiento expreso del contexto de riesgo e, inclusive, de denuncias penales por delitos vinculados a su labor periodística previos a su asesinato.

A lo largo de sus seis años de existencia, el Mecanismo Federal ha incorporado a 380 periodistas a su esquema de protección al tiempo que ha pasado por crisis de legitimidad en sus espacios de participación y toma de decisiones, fallas técnicas de las medidas de protección otorgadas, rezagos en capacitación y operación conjunta y permanente de sus tres unidades, falta de perspectiva de género e, inclusive, problemas de sostenibilidad financiera.<sup>50</sup> A pesar de que algunas de estas

situaciones se han subsanado parcialmente, en los últimos años, la sostenibilidad operativa del Mecanismo, a mediano y largo plazo, está en juego, sobre todo ante el incremento de la tasa de solicitudes de incorporación de periodistas que prácticamente se ha duplicado en los últimos cuatro años, pasando de 54 solicitudes presentadas en 2013 a 102 en 2017.<sup>51</sup>

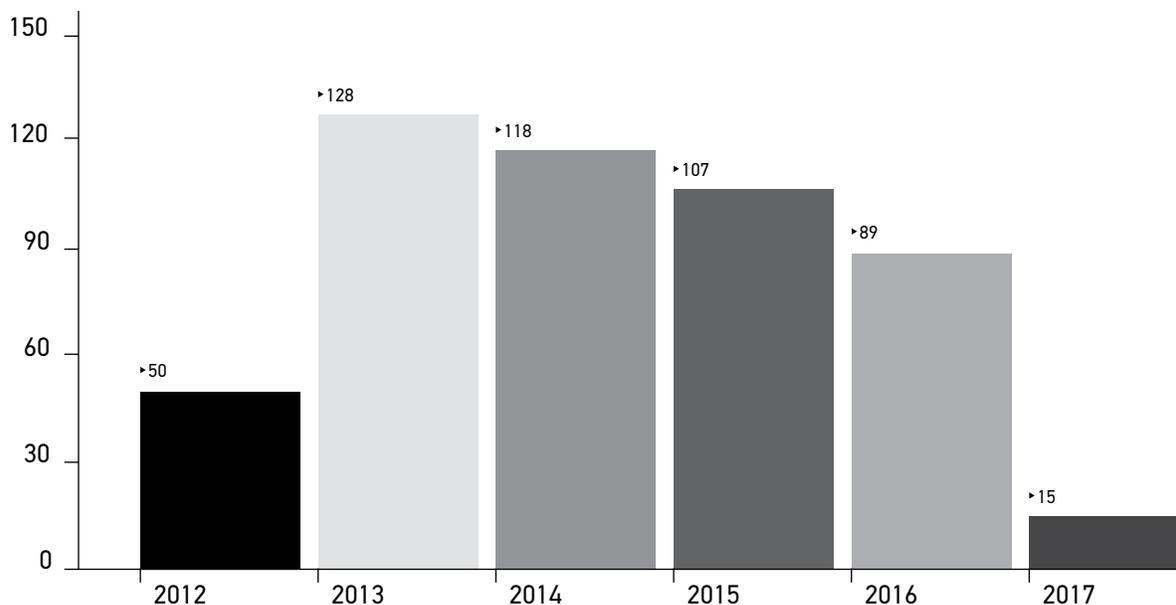
Si bien la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (1ª unidad) ha mejorado su capacidad de incorporación de nuevos periodistas respecto a las dilaciones excesivas de los primeros años, y la Unidad de Evaluación de Riesgos (2ª unidad) cuenta finalmente con capacidad operativa, no hay calidad homogénea para llevar a cabo los análisis de riesgo de periodistas por parte del personal, además de que existe opacidad respecto a los criterios desglosados que se utilizan para valorarlo. En ARTICLE 19 hemos constatado, a lo largo de múltiples acompañamientos y representaciones a periodistas ante el Mecanismo, que su personal suele carecer de una perspectiva de derechos humanos y acompañamiento integral a la víctima.

riodistas la muerte de Cecilio Pineda Brito", Boletín No. 049/17, 4 de marzo de 2017. <https://goo.gl/xrwA6t>

<sup>50</sup> Cfr. Espacio OSC, *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de protección para personas defensoras de Derechos Humanos y periodistas* México, México, 2015; Espacio OSC, *Protección Integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. La deuda del Estado mexicano*, México, 2017. Ver también Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013.

<sup>51</sup> Datos obtenidos de respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 400312517-01. Oficio UPSA/100/2017.

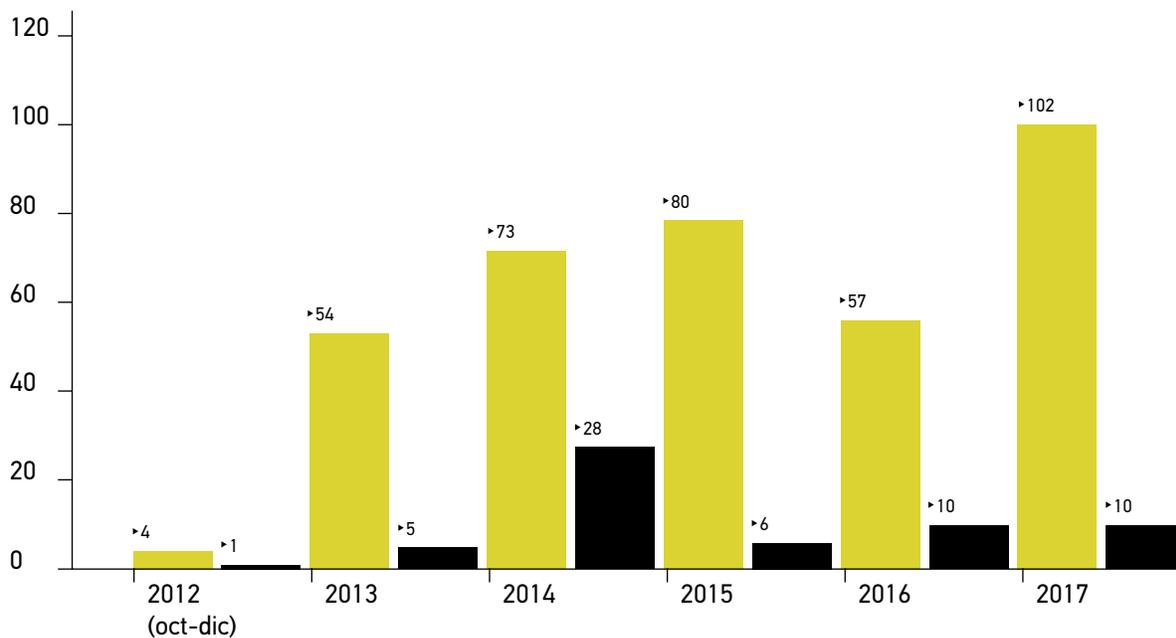
### Presupuesto anual ejercido por el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (Redondeado en millones de pesos mexicanos)



Fuente: Segob

Solicitudes de incorporación por parte de periodistas al Mecanismo para la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (presentadas y no admitidas).

ARTICLE 19



Fuente: Segob

Presentadas

No admitidas

“El Mecanismo de Protección tiene varias fallas que no han puesto atención y que bien o mal las tengo enumeradas por experiencia. Fallas con la multimillonaria empresa que presta los ineficientes servicios de seguridad, monitoreo, cámaras, escoltas, suministros, etc. La burocracia y la falta de una atención rápida. La falta de una atención integral antes, durante y después. No existe un plan de retorno para los periodistas y defensores desplazados. Yo diría: esto es lo que hay y no hay más.”

—JULIO OMAR GÓMEZ, reportero de colectivo *Pericú* en Baja California Sur, desplazado tras una tentativa de homicidio en su contra y el asesinato de su colega Maximino Rodríguez en 2017.

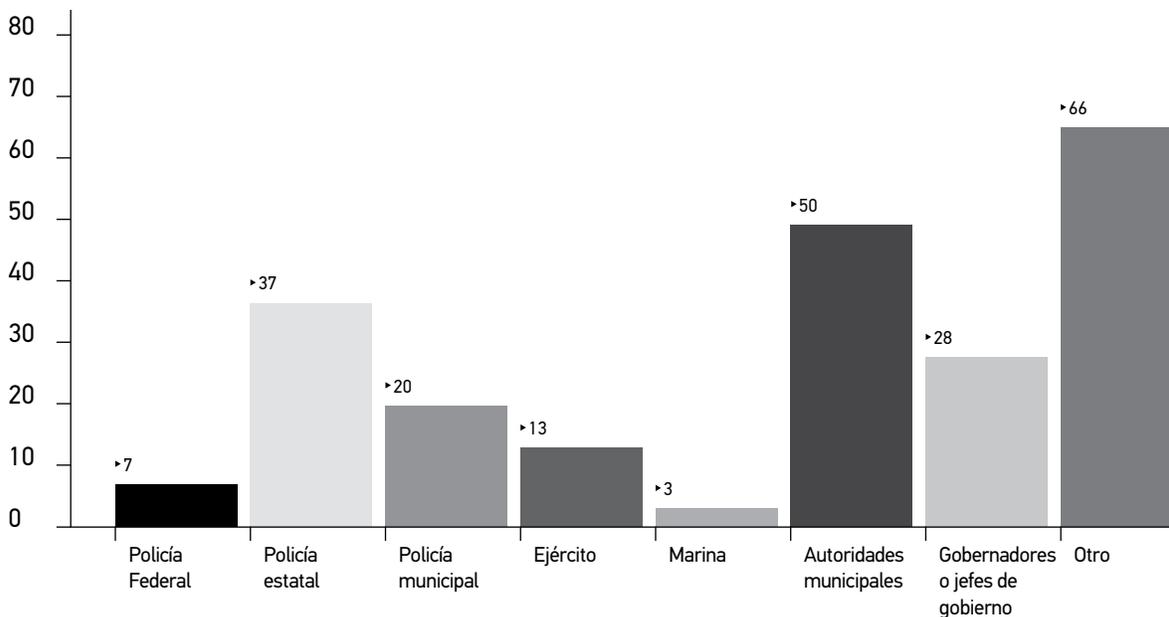
Solamente a través de solicitudes de acceso a la información, ARTICLE 19 ha podido conocer datos oficiales en el que se devela que los análisis de riesgo de periodistas elaborados por el mecanismo indican que la fuente de riesgo está vinculada a una autoridad gubernamental.

La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (3ª unidad), aún no ha logrado generar un análisis contex-

tual amplio, que debería incluir un análisis estadístico público de los patrones de agresiones en entornos físicos y digitales, los tipos de perpetradores, los tipos de cobertura periodística con más agresiones, así como un mapa de riesgo para periodistas actualizado de las entidades federativas, a partir de las agresiones reportadas. En suma, la 3ª Unidad debería generar un análisis técnico que brinde elementos para prevenir agresiones ulteriores. La carencia de este tipo de análisis macro ha impedido que el Estado mexicano logre crear una política pública eficaz, de prevención, sustentada en la evidencia.

La Junta de Gobierno del Mecanismo (Junta de Gobierno) no ha logrado ser el espacio de coordinación articuladora de instancias del Estado mexicano. Por el contrario, impera la renuencia, en especial de instituciones como la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) para la implementación de acciones decisivas que contribuyan a la protección. Durante el acompañamiento y representación de periodistas ante la Junta de Gobierno, ARTICLE 19 ha constatado el lamentable desempeño de la FEADLE para activar investigaciones *ex officio* o mostrar avances en las investigaciones vinculadas a las víctimas peticionarias de protección ante el Mecanismo, para disminuir así el riesgo de agresiones.

Adscripción de funcionarios públicos sugeridos como fuente de riesgo por periodistas beneficiarios del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas



Fuente: Segob

En el mismo tenor, no hay una labor proactiva en la FEADLE, en coordinación con el Mecanismo, para realizar análisis de criminalidad a nivel macro en los casos a nivel regional, así como el tipo de perpetradores y los patrones de violencia. En suma, se carece de un análisis de incidencia criminal y patrones que sirva para la prevención y que le sean útiles al propio sistema de procuración de justicia para resolver las investigaciones desde una óptica de un contexto de violencia sin que se enfoque en casos aislados. De esta manera, cada nuevo delito cometido en Veracruz o Guerrero contra un/una periodista implica empezar “de cero” una investigación, sin una base contextual sólida.

La Ley de Protección no representa un impedimento para que instancias como la FEADLE emitan medidas cautelares de protección. Sin embargo, en la práctica esto se da de manera limitada. Por ejemplo, del total de 535 solicitudes de medidas ministeriales de protección, solo 319 investigaciones cuentan con alguna de éstas,<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Se otorgó un total de 547 medidas distribuidas entre las 319 investigaciones que contemplan carpetas de investigación y averiguaciones previas. Algunas pueden tener más de una medida. Información recuperada del informe estadístico a diciembre de 2017 de la FEADLE. Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, FEADLE, “Sistema tradicional”, PGR, diciembre de 2017. <https://goo.gl/j4qf7m>

de las cuales, 39.4% consiste en brindar “contacto” de reacción policial y 19.7% en otorgar manuales de prevención de delitos, lo que representa 59% de las medidas.<sup>53</sup>

Por su parte, la Policía Federal, en representación de la CNS ante la Junta de Gobierno, arguye sistemáticamente carecer de “un estado de fuerza” para brindar protección y acompañamiento de escoltas en casos en los que policías estatales o municipales representan una fuente de riesgo evidente para periodistas.

La reforma constitucional de 2011 facultó a la CNDH para investigar violaciones graves de derechos humanos. Desgraciadamente, la respuesta institucional de la Comisión ha sido insuficiente. La CNDH ha requerido un promedio de 20 medidas cautelares por año en el periodo 2012-2017 para personas defensoras de derechos

<sup>53</sup> Ibid. El resto de las 547 medidas distribuidas entre las 319 investigaciones consisten en: rondines domiciliarios (100), rondines domiciliarios bitacorados (30), escoltas de cuerpos especializados (23), medidas sociales (14), medidas de asistencia médica y/o psicológica (12), chalecos antibalas (12), protección de inmuebles (10), traslados (6), directorio de autoridades para emergencia (6), autos blindados (3), instalación de cámaras, cerraduras y otros (2), reubicación temporal (2), detector de metales (1), radio telefonía con aplicación (1) y revisión de seguridad de instalaciones (1).

## Tipo de agresiones contra la prensa de 2009 a 2017

ESTADO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Amenaza	50	34	20	28	53	44	84	76	119	508
Asesinato	9	10	11	7	4	6	8	11	12	78
Ataque a medios de comunicación	0	0	4	15	7	12	60	27	11	136
Ataque físico o material	109	82	73	90	156	141	109	81	83	924
Desaparición forzada	1	6	2	2	2	2	1	0	1	17
Desplazamiento forzado	0	0	17	14	1	1	5	2	9	49
Hostigamiento y acoso	0	0	0	4	0	2	43	43	40	132
Intimidación	43	14	24	22	52	52	31	79	142	459
Intervención de comunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	11	17	28
Intrusión no autorizada	0	0	0	2	0	0	7	11	12	32
Privación de la libertad	22	15	13	20	43	45	37	58	38	291
Violencia institucional	4	1	8	3	12	21	12	27	21	109
Remoción de contenido	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>162</b>	<b>172</b>	<b>207</b>	<b>330</b>	<b>326</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>507</b>	<b>2765</b>

Fuente: ARTICLE 19

Sexenio de EPN

humanos y periodistas.<sup>54</sup> Dado el contexto de violencia sistemático imperante contra estas comunidades, tales medidas cautelares han resultado claramente insuficientes para prevenir violaciones de derechos. De 283 expedientes de quejas de periodistas recibidos en el periodo 2012-2017 la CNDH solamente ha emitido cuatro recomendaciones individuales (35/2012, 46/2014, 13/2015 y 19/2016) y las recomendaciones generales 24/2016 "Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México" y 25/2016 "Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos".<sup>55</sup> Resalta la escasez de recomendaciones individualizadas en materia de libertad de expresión en los últimos años, lo que trae como consecuencia que no se obligue a las autoridades

recomendadas a brindar reparación caso por caso, con base en las circunstancias y condiciones particulares de cada víctima y su contexto.

A nivel constitucional, la CNDH tiene facultad para requerir a órganos legislativos para que llamen a funcionarios a comparecer sobre los motivos de rechazo a recomendaciones en materia de derechos humanos.<sup>56</sup> En la práctica, esta facultad ha sido subutilizada para no confrontar a los poderes gubernamentales, a pesar de que la propia información oficial de la CNDH revela que la PGR, la Policía Federal, la SEDENA, la Secretaría de Marina y la SEGOB encabezan la lista de autoridades señaladas como responsables de las violaciones de derechos humanos contra periodistas.<sup>57</sup> Por su mandato

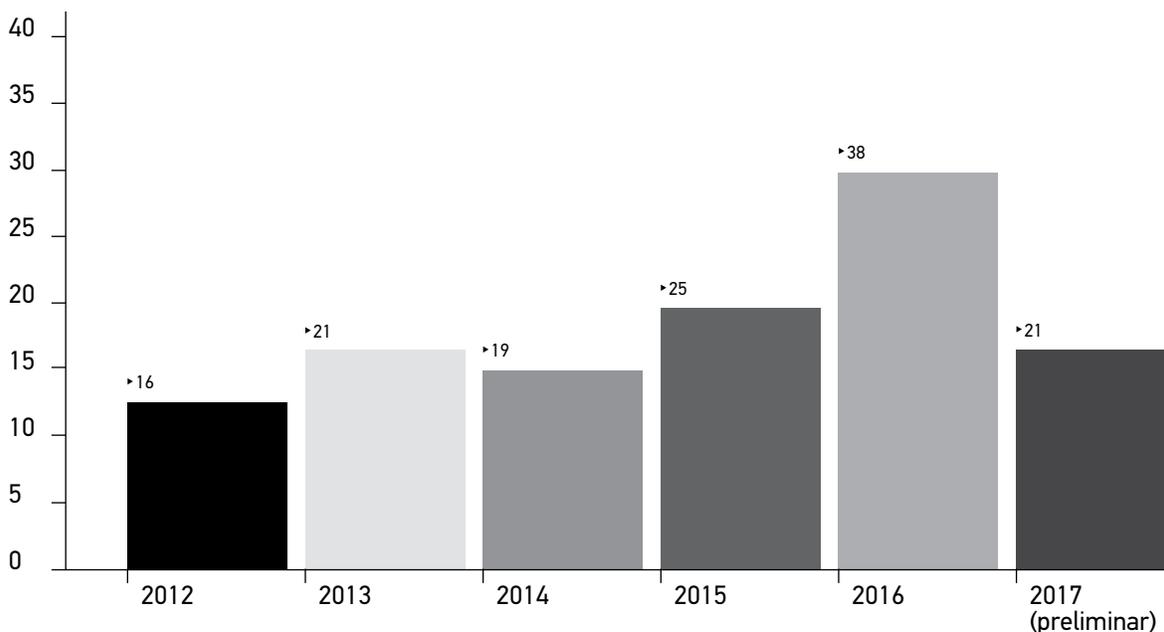
<sup>54</sup> Elaborado a partir de datos obtenidos de respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 00107617. Oficio CNDH 08274.

<sup>55</sup> Cfr. las recomendaciones generales 24/2016 y 25/2016 mencionadas en [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)

<sup>56</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 102, apartado B.

<sup>57</sup> Datos obtenidos de respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 00107617. Oficio CNDH 08274.

Presupuesto anual ejercido por el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. (Redondeado en millones de pesos mexicanos)



Fuente: Segob

y pertenencia a la Junta de Gobierno, la CNDH ha fallado en tener un papel decisivo para investigar violaciones a la libertad de expresión a nivel individual en el grueso de los casos de agresiones, y dar el consecuente seguimiento a recomendaciones que lleven al cumplimiento del deber de sancionar, proteger y reparar por parte del Estado mexicano.

Otras instancias que no integran la Junta de Gobierno, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) han creado densos laberintos burocráticos para periodistas, lo cual ha derivado en obstáculos para acceder al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) y, con ello, la posibilidad de que periodistas bajo protección del gobierno puedan acceder a un acompañamiento integral a víctimas. Dada la cantidad de periodistas víctimas de delito y de violaciones de derechos humanos, así como el reconocimiento tácito del Estado a la victimización de los periodistas bajo protección, resulta intolerable que, para acceder al RENAVI, las y los periodistas enfrenten enormes trabas burocráticas. Desde 2014, en promedio 10 periodistas por año tienen el privilegio de acceder al

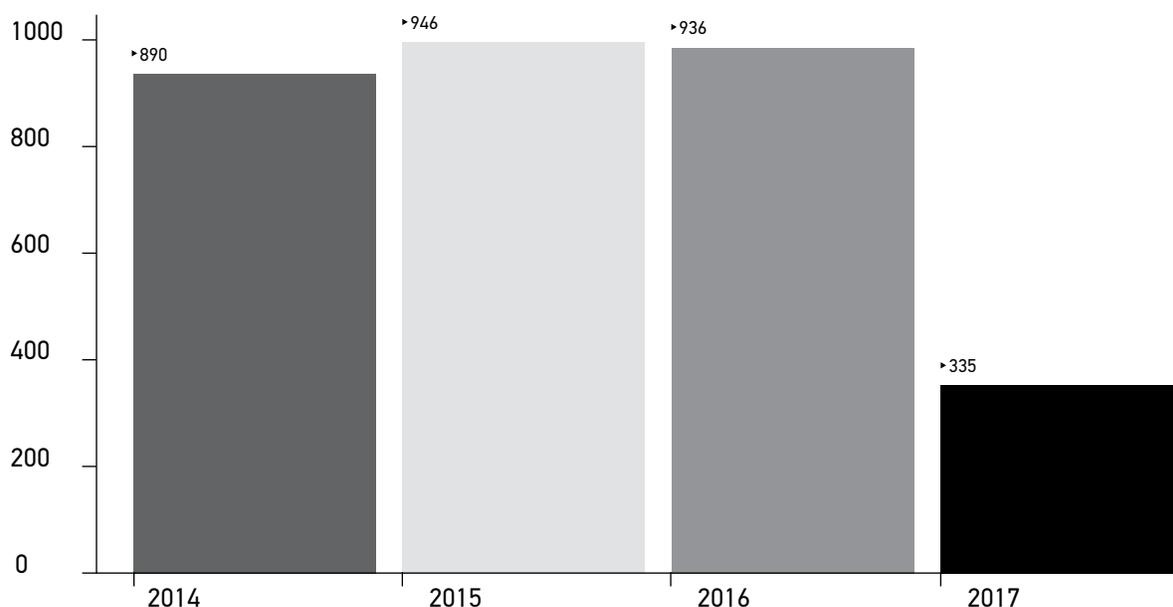
RENAVI, a pesar de que la CEAV ha tenido un presupuesto ejercido promedio que asciende a más de 750 millones de pesos por año.<sup>58</sup> Este tipo de problemática se agudiza en periodistas en situación de vulnerabilidad extrema, como quienes se ven obligados al desplazamiento interno<sup>59</sup> debido a la violencia que enfrentan en sus lugares de origen por su labor periodística.

<sup>58</sup> Datos obtenidos de respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 0063300036917.

<sup>59</sup> Se conoce como desplazamiento interno o forzado al fenómeno en el que "las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, (11 de febrero de 1998). E/CN.4/1998/53/Add.2\*

Presupuesto anual ejercido por el Mecanismo para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).  
(Redondeado en millones de pesos mexicanos)

ARTICLE 19



Fuente: Segob

Periodistas inscritos en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) de la CEAV

AÑO	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Periodistas inscritos	2	13	12	11	38

Fuente: Segob

“Fui el primer periodista en el Mecanismo; nada más veo cómo cambian de gente, con tantos cambios, como en la CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas), los usuarios quedamos al garete, nadie te atiende, nadie habla por ti, tus casos se paralizan. La verdad es que te sientes revictimizado.”

—MARIO SEGURA, periodista desplazado de Tamaulipas.

El 15 de mayo de 2017, el periodista Javier Valdez, cofundador del semanario *Ríodoce*, corresponsal de *La Jornada* y escritor, fue asesinado por múltiples impactos de arma de fuego en Culiacán, Sinaloa.<sup>60</sup> Dos días después, la Presidencia de la República presentó, en conjunto con la SEGOB y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la PGR y la CNDH,<sup>61</sup> las “Acciones

<sup>60</sup> ARTICLE 19, “No más simulación: Javier Valdez, quinto periodista asesinado en 2017”, (15 de mayo de 2017). <https://goo.gl/W8Dgjc>

<sup>61</sup> ARTICLE 19, “Acciones anunciadas por gobierno mexicano para proteger a periodistas deben traducirse en políticas públicas efectivas”, 17 de marzo de 2017. <https://goo.gl/oK3cPz>

## Agresores de la prensa en México de 2009 a 2017

TIPO DE AGRESOR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Crimen organizado	13	47	23	29	39	8	35	17	62	273
Funcionario público	154	75	73	91	146	156	165	226	266	1352
Particular	13	16	29	43	79	70	78	69	48	445
Partido político	19	4	4	11	10	6	34	31	26	145
Se desconoce	39	20	43	33	56	86	85	83	105	550
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>162</b>	<b>172</b>	<b>207</b>	<b>330</b>	<b>326</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>507</b>	<b>2765</b>

Fuente: ARTICLE 19

Sexenio de EPN

para la Libertad de Expresión y para la Protección de Periodistas y Defensores”. El anuncio constituyó una retórica mediática oficial que no ofreció un plan de trabajo concreto con indicadores puntuales de impacto y, a la fecha, no ha redundado en resultados positivos para la protección a periodistas.

De hecho, a partir de la presentación de las “Acciones”, ARTICLE 19 ha advertido cómo el sistema de protección se ha fragmentado, con la irrupción en escena de mecanismos estatales improvisados, sin capacidad técnica en materia de análisis de riesgo, basados en programas de acreditación y categorizaciones restrictivas de periodistas.<sup>62</sup> En varias entidades, la administración clientelar y discrecional de recursos a través de este tipo de mecanismos improvisados recae en cotos de poder que operan como cacicazgos en la práctica, de modo que se convierten en instrumentos estatales de control político de la prensa.<sup>63</sup> Un ejemplo es que, con la existencia de una ley en materia de protección a periodistas y personas defensoras en Quintana Roo (revisada e interpretada de manera protectora por la Suprema Corte),<sup>64</sup>

una buena parte del gremio de esa entidad —después de la persecución y amordazamiento sufridos con el ex gobernador Roberto Borge— rechazó que se formara el mecanismo local por las suspicacias que ello despertaba: era una forma institucional de control de la prensa, no una instancia de garantía a los derechos y libertades de periodistas.

Esto se suma al vicio en los estados del uso indebido de la asignación de publicidad oficial para premiar o castigar, como se aborda en el capítulo 2 de este informe.

El sistema de alertas de protección y prevención diseñadas para estados de riesgo clave ha sido un fracaso. Veracruz sigue siendo territorio de violencia contra periodistas. El Sistema de Alerta Temprana y el Plan de Contingencia en Veracruz<sup>65</sup> ha resultado inoperante,

expresión y no protege el ejercicio periodístico”, 4 de agosto de 2015. <https://goo.gl/bRhw4A>; ARTICLE 19, “Suprema Corte establece estándares sobre periodismo y libertad de expresión”, 30 de junio de 2016. <https://goo.gl/jUjRo4>

<sup>65</sup> Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Derechos Humanos, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, *Diagnóstico sobre la situación de las y los periodistas en el estado de Veracruz. Sistema de Alerta Temprana y Plan de Contingencia*, 30 de octubre de 2015. <https://goo.gl/FsT33S>

<sup>62</sup> ARTICLE19, “Crear más mecanismos de protección no resuelve la violencia contra la prensa en México”, 14 de junio de 2017. <https://goo.gl/Az3WjD>

<sup>63</sup> Cfr. CIMAC, *El poder del cacicazgo. Violencia contra mujeres periodistas 2014-2015*, 2016). <https://goo.gl/4W9nHC>

<sup>64</sup> Cfr. ARTICLE 19, “Ley en Quintana Roo condiciona libertad de



Número de periodistas desplazados en 2017

Fuente: ARTICLE 19

tanto en tiempos de Javier Duarte<sup>66</sup> como en la era del gobernador Miguel Ángel Yunes Linares.

En el caso de Chihuahua, a pesar del desarrollo de la alerta temprana para prevenir agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, el ambiente sigue siendo adverso a la libertad de expresión debido a la violencia institucional imperante contra la prensa durante el gobierno de Javier Corral, así como la impunidad que prevalece incluso en casos paradigmáticos, como el del asesinato de la periodista Miroslava Breach en 2017.

A pesar de que en este caso se dio a conocer la detención del presunto autor intelectual,<sup>67</sup> la investigación también debe garantizar la reparación del daño de la familia, así como el procesamiento de todos los implicados, situación que al momento no ha sucedido. Por el contrario, ARTICLE 19 tiene conocimiento de que no se ha dado acceso a la indagatoria a las víctimas indirectas del delito, razón por la cual la impunidad y la falta de acceso a la justicia para la familia aún prevalece en el asesinato de la periodista.

<sup>66</sup> ARTICLE19, "Periodistas de Veracruz exigen reactivar investigaciones de crímenes contra la prensa durante gobierno de Javier Duarte", 17 de julio de 2017. <https://goo.gl/fpxEem>

<sup>67</sup> Cfr. "Detienen al presunto autor intelectual del asesinato de la periodista Miroslava Breach", *Animal Político*, 25 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/ohD1SH>

## FEADLE, TRES FISCALES EN UN SEXENIO, MISMAS PROBLEMÁTICAS

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, ARTICLE 19 ha exigido de forma constante investigaciones exhaustivas, diligentes, eficientes y tendientes a garantizar los derechos humanos de las y los periodistas agredidos, lo cual hasta ahora, no acontece.

En los informes anuales de 2013 a 2016, ARTICLE 19 ha evidenciado algunas de las principales problemáticas de la FEADLE. Una Fiscalía Especial que ha servido principalmente como medio para legitimar los discursos que se muestran medianamente preocupados por la crisis de libertad de expresión del país o, en el mejor de los casos, como una forma de contener en el ámbito político las repercusiones negativas para el gobierno federal, sin resultado alguno.

Durante la administración del actual Ejecutivo Federal, la FEADLE ha sido dirigida por tres fiscales especiales; Laura Borbolla, Ricardo Nájera y, actualmente, Ricardo Sánchez Pérez del Pozo. Las problemáticas principales de la FEADLE han permanecido durante todo el sexenio; la respuesta y los cambios no generan resultados, situación que deja de manifiesto la falta de voluntad de la Fiscalía Especial de la PGR para la resolución de las causas que originaron su creación, sin importar quién esté a cargo.

Esta organización ha documentado los ciclos de la impunidad por parte de las autoridades investigadoras, los cuales parecen no tener fin.

"En el caso de la FEADLE, no cierran mi caso cuando ya no tienen nada que hacer. No lo pueden cerrar, me dicen. Pero tampoco me puede llegar el beneficio de la reparación del daño parcial porque nada más es un apoyo del gobierno que contempla cuando uno no se encuentra a la persona. Mi caso fue el 12 de agosto de 2012, estamos ya en el 2018 y no tengo ninguna respuesta."

—MARIO SEGURA, periodista desplazado de Tamaulipas.

## Agresiones a periodistas, por cargo, de 2009 a 2017

CARGO DE PERIODISTA AGREDIDO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Articulista/editorialista	8	2	6	7	1	0	1	0	0	25
Bloguero/Twittero	0	0	0	0	0	5	6	10	6	27
Camarógrafo	5	10	12	17	0	7	5	8	10	74
Caricaturista	0	0	0	0	3	1	0	1	1	6
Columnista	0	0	0	0	4	9	6	5	21	45
Conductor	10	2	4	4	0	10	2	4	5	41
Corresponsal	15	11	0	0	0	14	11	15	32	98
Defensor/documentador	0	0	0	0	0	30	0	1	0	31
Directivo	21	6	5	15	30	32	35	37	52	233
Documentalista	0	0	0	0	1	2	0	0	2	5
Editor	8	1	4	1	0	5	2	3	2	26
Escritor	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Familiar	0	0	0	0	0	1	2	13	10	26
Fixer o fuente de información	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Fotoperiodista	18	27	28	40	116	42	44	56	24	395
Freelance	0	2	0	0	0	1	1	7	2	13
Grupo de periodistas	0	0	0	0	0	0	0	5	1	6
Jefe de información	0	0	0	2	0	5	0	2	6	15
Locutor	0	1	0	0	0	0	23	16	16	56
Medio	25	27	28	28	41	60	69	46	33	357
No aplica/otro	7	3	0	0	1	0	0	0	0	11
Productor	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Propietario	0	0	0	0	0	1	0	6	0	7
Reportero	107	64	81	91	125	101	183	184	281	1217
Subdirector	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Empleado administrativo, voceador, técnico o de seguridad	11	6	4	2	6	0	6	5	2	42
Se reserva	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>162</b>	<b>172</b>	<b>207</b>	<b>330</b>	<b>326</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>507</b>	<b>2765</b>

Fuente: ARTICLE 19

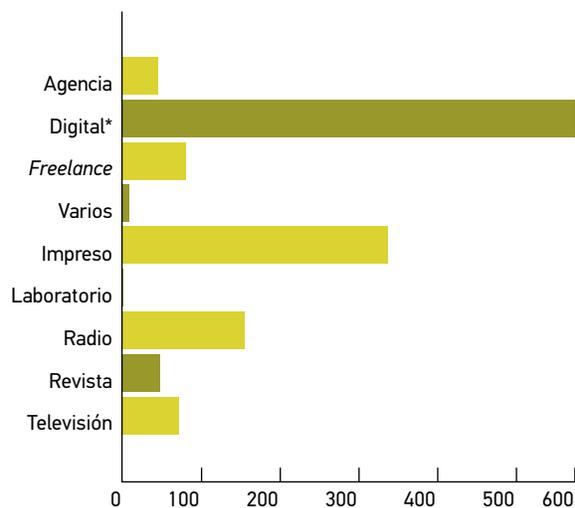
Sexenio de EPN

## Agresiones por tipo de medio de 2009 a 2017

ARTICLE 19

TIPO DE MEDIO	2015	2016	2017	TOTAL
Agencia	23	13	10	46
Digital*	157	189	230	576
Freelance	9	31	42	82
Varios	4	4	1	9
Impreso	103	103	132	338
Laboratorio	1	0	0	1
Radio	61	54	41	156
Revista	15	10	24	49
Televisión	24	22	27	73
<b>TOTAL</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>507</b>	<b>1330</b>

\* Redes sociales se sumó a digital



Fuente: ARTICLE 19

“Durante los últimos cinco años hemos tenido que navegar a contracorriente debido a que las denuncias penales y públicas que hicimos para dar a conocer las agresiones de que fuimos víctimas se quedaron archivadas; sólo han servido para incrementar las estadísticas.”

—ROBERTO HERNÁNDEZ, subdirector de *El Piñero de la Cuenca*.

En los años de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, ARTICLE 19 ha exigido a la FEADLE la creación de protocolos de actuación e investigación en los delitos cometidos contra las y los periodistas, y que se dote a la Fiscalía de los recursos humanos, técnicos, financieros, logísticos y materiales necesarios para que ésta cumpla sus obligaciones legales.

Además, esta organización ha exigido que se transparente la información relacionada del número investigaciones iniciadas con motivo de su participación en las Juntas de Gobierno del Mecanismo, así como la constante y permanente exigencia de no calificar de forma previa —y sin investigación exhaustiva y diligente— si los delitos cometidos en perjuicio de las y los periodistas, tienen o no relación con su actividad periodística.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Para mayor información consultar informes anuales de ARTICLE 19: *Disentir en silencio*, 2013. <https://goo.gl/LeVsEk>; *Estado de*

Lejos de la resolución de los problemas de fondo denunciados, la FEADLE los ha reproducido, ya sea por la inacción en el desarrollo de las investigaciones o por la poca o nula disposición en su solución. La Fiscalía se convierte en un partícipe activo de la impunidad generalizada en los delitos cometidos contra las y los periodistas, y con ello permite su repetición.

## LA RESPUESTA ANTE LA IMPUNIDAD Y LAS AGRESIONES: TARDÍA E INEFICAZ

A pesar de toda la movilización mediática que buscó generar el gobierno federal con la reunión extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO),<sup>69</sup> para tomar “Acciones para la Libertad de Expresión y para la Protección de Periodistas y Defensores tras el asesinato de Javier Valdez”, las medidas de fortalecimiento a la FEADLE que se anunciaron ahí fueron tardías. La respuesta gubernamental llegó luego de 32 periodistas asesinados durante el sexenio, hasta ese momento. Lamentablemente después de este anuncio nada cambió.

*censura*, 2014. <https://articulo19.org/informe2014/>; *M.I.E.D.O.*, 2015, *op. cit.* <https://articulo19.org/informe2015/>; *Libertades en resistencia*, 2016, *op. cit.* <https://articulo19.org/informe2016/>

<sup>69</sup> Presidencia de la República, *Acciones para la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores*, 17 de mayo de 2017. <https://goo.gl/dESuCP>

La iniciativa se ha visto marcada por un nulo seguimiento e implementación, no se ha especificado la forma en la que estas acciones se llevarán a cabo, la ejecución ha sido ineficaz, las agresiones continúan y la impunidad sigue posibilitando la repetición de estos actos. A pesar de la promesa de frenar la violencia, desde entonces nueve periodistas han sido asesinados.<sup>70</sup>

La respuesta ante esta crisis ha sido la constante decisión de no atraer las investigaciones de los delitos cometidos en perjuicio de las y los periodistas, sustentándose para ello en criterios limitados e interpretaciones que dejan entrever la poca disposición de revertir el clima generalizado de violencia contra la prensa. En el mejor de los escenarios, cuando la FEADLE decide atraer y ejercer sus facultades constitucionales, las investigaciones no tienen como línea transversal la actividad de las y los periodistas con miras a un resultado óptimo, que pueda determinar si dicha actividad tuvo relación con el móvil de los delitos.<sup>71</sup>

El asesinato de Valdez mostró una práctica común: la falta de coordinación entre autoridades estatales y federales de investigación; la fragmentación de las investigaciones y los nulos resultados. Esto se ha convertido en una constante entre las fiscalías locales y la FEADLE.

En la mayoría de las ocasiones las víctimas tienen que acudir a las autoridades locales para la investigación de los delitos cometidos en su contra, situación que se ve comprometida considerando que, de acuerdo con la documentación reunida por esta organización, 48% de las agresiones son cometidas presumiblemente por servidores públicos, en especial de carácter municipal o estatal. La mayoría de las veces, esta situación condena las investigaciones a un nulo resultado o una investigación deficiente.

## LOS NÚMEROS DE LA IMPUNIDAD

La FEADLE, a partir de julio de 2010 y hasta febrero de 2016,<sup>72</sup> inició 800 averiguaciones previas como parte del Sistema Penal Mixto o Tradicional. Del total de averiguaciones previas iniciadas (800), de julio de 2010 a diciembre de 2017, se declaró incompetente en 55.5% de los casos.<sup>73</sup> La Fiscalía consignó ante una autoridad judicial únicamente 15.25% del total, en el mismo lapso.<sup>74</sup>

A través de información provista por el ex fiscal, Ricardo Nájera, hasta el 15 de junio de 2016 se obtuvieron dos sentencias.<sup>75</sup> Si a ello se suma la sentencia obtenida en el caso del asesinato de Armando Rodríguez “El Choco”<sup>76</sup> y la reciente sentencia condenatoria en el caso de Lydia Cacho (aún en apelación), se tiene conocimiento de cuatro sentencias condenatorias. Mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, ARTICLE 19 pudo corroborar que durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se han dictado únicamente tres sentencias condenatorias de las averiguaciones previas y carpetas de investigación consignadas por la PGR.<sup>77</sup> Estas resoluciones no necesas-

<sup>72</sup> De acuerdo con el informe estadístico de la FEADLE, el 29 de febrero de 2016 comenzaron las actividades en el nuevo sistema de justicia penal acusatoria, por lo que no se dio inicio a más averiguaciones previas. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, FEADLE, *Informe estadístico, op.cit.*

<sup>73</sup> *Ibid.* De acuerdo con el informe estadístico de FEADLE, en 444 averiguaciones previas se declaró incompetente.

<sup>74</sup> *Ibid.* De acuerdo con el informe estadístico de FEADLE, de las 800 averiguaciones previas iniciadas, 122 han sido consignadas ante un juez penal.

<sup>75</sup> “Del 5 de julio de 2010 al 15 de junio de 2016, han sido consignadas 94 averiguaciones previas; de las cuales hasta el momento se tienen antecedentes o registros de dos sentencias condenatorias; siendo la primera de ellas en contra de un ex Policía Estatal, por su responsabilidad penal en el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, en la que se le impuso un pena privativa de la libertad de 4 años de prisión y 100 días multa y, la segunda, en contra de un expresidente Municipal, como responsable del delito de abuso de autoridad, en la que se le impuso una pena privativa de libertad de un año de prisión y cincuenta días de multa, e inhabilitación de un año para desempeñar otro empleo, cargo o comisión; sentencia que por baja penalidad fue apelada por el Ministerio Público de la Federación.” Documento inédito, compartido por Ricardo Celso Nájera, entonces titular de la FEADLE.

<sup>76</sup> Carmona, Blanca, “Dan 30 años de cárcel por homicidio de El Choco”, *Diario de Juárez*, 12 de noviembre de 2016. <https://goo.gl/NsXZqQ>

<sup>77</sup> Datos obtenidos de la respuesta a la solicitud de información 0001700010618 hecha por ARTICLE 19 a la Fiscalía Especial de Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión. Respuesta recibida mediante el oficio PGR/UTAG/DG000590/2018 de 6 de febrero de 2018.

<sup>70</sup> El último asesinato registrado en el cierre de este informe es el de Pamela Montenegro (Nanapelucas), en Guerrero.

<sup>71</sup> Se tiene como ejemplo paradigmático el caso de Moisés Sánchez Cereso, quien fue asesinado en 2015 en Medellín de Bravo, Veracruz. Este caso derivó en la activación de un juicio de amparo contra la negativa de la FEADLE para atraer la investigación del fuero común. ARTICLE 19, “A 3 años del asesinato de Moisés Sánchez, el Estado sólo garantiza impunidad”, 2 de enero de 2018. <https://goo.gl/U7WMY0>



riamente implican que las investigaciones consignadas tengan un proceso de reparación integral de los daños que les fueron ocasionados a las y los periodistas, ni que se hayan obtenido sentencias justas.

Por lo que hace al Nuevo Sistema de Justicia Penal, la FEADLE ha iniciado 203 carpetas de investigación de febrero de 2016 a diciembre de 2017, judicializando en igual lapso cinco investigaciones, lo que representa 2.4% del total de iniciadas.

El total de investigaciones, tomando en cuenta las iniciadas con el anterior sistema de justicia penal (mixto o tradicional) e integradas como averiguaciones previas, y las iniciadas en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio e integradas como carpetas de investigación de 2010 a diciembre de 2017, muestra cómo sólo 12.6% de las investigaciones son conocidas por las y los jueces, de las cuales han obtenido sentencia condenatoria únicamente el 0.39% del total de las investigaciones iniciadas por la Fiscalía Especial de Atención a Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, sin que se tenga el dato de en cuántos de estos casos se logró juzgar a los autores materiales e intelectuales.

La FEADLE ha fallado durante todo el sexenio en su labor de investigar los delitos cometidos contra las y los periodistas y llevar a los responsables ante el aparato judicial, originando con esto, en consecuencia, la falta de acceso a la justicia, verdad y reparación para las y los periodistas. La mayor parte de las investigaciones ini-

ciadas permanecen mucho tiempo activas, con diligencias ineficaces u ociosas, y la mayoría de las ocasiones (85% en el sistema mixto y 98 % en el acusatorio) no se consignan o judicializan ante las y los jueces.

Cada número dentro de la estadística final de la FEADLE representa una persona o un medio de comunicación que no ha tenido acceso a la justicia, delitos que permanecen en la impunidad, así como permanece el mensaje de permisividad y falta de consecuencias para los perpetradores intelectuales y materiales.

## BÚSQUEDA DE JUSTICIA, CAMINO SIN RESULTADOS

En la mayoría de los casos, la FEADLE realiza diligencias revictimizantes y sin fines concretos, sin análisis reales de contexto y sin mayor resultado en el combate a la impunidad.

Para las y los periodistas, la búsqueda de justicia representa muchas complicaciones por parte de la FEADLE, instancia que ha incluso cuestionado la calidad de periodista de las víctimas, ha llegado a relacionarlos con integrantes del crimen organizado o simplemente no muestran avances sustanciales.

Ésta también es una práctica comúnmente utilizada por las fiscalías y procuradurías locales, que estigmatizan y criminalizan a las víctimas con el objetivo de crear un

juicio mediático y, con ello, evadir la responsabilidad de informar cómo la actividad periodística de las y los comunicadores tienen relación o no con los hechos. Como muestra de ello tenemos los casos de periodistas como Regina Martínez, Gregorio Jiménez, Moisés Sánchez, Rubén Espinosa, Anabel Flores y Salvador Adame.<sup>78</sup>

“Como familiares, nos hemos enfrentado a intimidación de las autoridades desde el día uno, revictimización y desprestigio hacia la imagen de nuestro hermano, falta de interés por la investigación y, la poca que existe, la consideramos endeble y con escasos fundamentos. Negación al acceso a la verdad histórica, a las evidencias (expediente completo, videos inéditos, sábanas de llamadas telefónicas tanto de las víctimas como de los agresores, entre otras), filtraciones de información y fotografías, promesas de resolver el caso, las cuales siguen sin cumplirse a más de dos años.”

—ALMA y PATRICIA ESPINOSA, hermanas de Rubén Espinosa.

El caso de Rubén Espinosa es el fiel reflejo de las investigaciones fallidas en México. En un primer momento se estigmatizó a las víctimas refiriendo que cuando ocurrió el asesinato se encontraban bajo el consumo de estupefacientes,<sup>79</sup> información que fue filtrada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, PGJDF. Las familias de las víctimas han permanecido en una constante lucha legal en contra de la propia Fiscalía Central de Homicidios de la PGJDF para hacer valer sus derechos.

“Antes de prometer investigar el hecho delictivo, los gobernantes filtran hechos y rumores para ensuciar el perfil de las víctimas (Caso Narvarte), o con una celeridad digna de las mejores causas sa-

len a informar con ‘evidencias’ de que el asesinado estaba involucrado con el crimen organizado (Caso Veracruz). La manifiesta incapacidad del Estado para investigar es suplida por la criminalización de los muertos. Es un *modus operandi* más extendido y también más cínico”.

—Salvador Camarena, Director de Investigación Periodística de MCCI.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, las y los periodistas han visto cómo las agresiones cometidas en su contra se sumergen entre expedientes voluminosos sin resultados, y forman parte de un contexto adverso, donde la FEADLE adopta un papel pasivo, complaciente y permisivo para los perpetradores. Las víctimas tienen incluso que luchar contra las propias fiscalías y procuradurías en los tribunales para ejercer todos sus derechos.<sup>80</sup>

Con el silencio, la inactividad y la revictimización, la FEADLE incentiva nuevas agresiones contra la prensa, lo que a la postre redundará en censura. Las denuncias e investigaciones se convierten en un sinfín de laberintos técnico-jurídicos que pocas veces benefician a la víctima, que nunca llevan a la justicia, a la reparación del daño ni a garantías de no repetición.

En suma, la FEADLE es un fiel reflejo de la crisis institucional que padece la PGR y, en general, las procuradurías de justicia en las diversas entidades. Esto deriva del fuerte control político del Poder Ejecutivo que persiste en las procuradurías o fiscalías (incluso a nivel federal), así como de la falta de capacidades técnicas, la ausencia de independencia de los servicios periciales, la incapacidad para trazar líneas de investigación basadas en los elementos fácticos del caso y del contexto en el que ocurren los delitos, y el arraigo de prácticas burocráticas revictimizantes y corruptas. Así, el paso por el aparato de justicia para los y las periodistas en México se ha convertido en un infierno.

<sup>78</sup> ARTICLE 19, “Gobierno de Veracruz de nueva cuenta criminaliza a periodista asesinado sin investigación”, 20 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/bWYxPD>. ARTICLE 19, “Gobierno de Michoacán no da certeza a la investigación de la desaparición de Salvador Adame y revictimiza a familiares”, 27 de junio de 2017. <https://goo.gl/6sUyaH> Asimismo, hay que ver que el mismo patrón de estigmatización y criminalización se usó en los crímenes contra Regina Martínez, Gregorio Jiménez, Moisés Sánchez, Rubén Espinosa y Anabel Flores, *cfr.* ARTICLE 19, *Libertades en resistencia*, *op. cit.*, pp. 123-155.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Tal es el caso del asesinato del periodista Moisés Sánchez. Tras dos años de recursos legales, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal en la Ciudad de México obligó a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión a que se atrajera su caso y se investigara su desaparición y posterior asesinato tomando como base su actividad periodística. *Cfr.* ARTICLE 19, “No más evasiones: asesinato de Moisés Sánchez se investigará en relación con su labor periodística”, 25 de septiembre de 2016. <https://goo.gl/DcsxkU>

DEMOCRACIA SIMULADA, NADA QUE APLAUDIR

---

# DERECHOS DIGITALES: INTERNET BAJO ACECHO

---

CAPÍTULO TRES



---

ARTICLE19

---

# 03





# DERECHOS DIGITALES: INTERNET BAJO ACECHO

El sexenio de Enrique Peña Nieto se ha caracterizado por una sistemática violación a los derechos humanos.<sup>1</sup> Las agresiones, asesinatos, desapariciones de periodistas, activistas y personas defensoras de derechos humanos fueron aumentando año con año, mientras que los embates contra la libertad de expresión y el derecho a la protesta ya no se dieron sólo en las calles.

Los actos e intentos de censura adquirieron otras modalidades, la vigilancia a periodistas se tornó en una política de Estado, surgieron intentos por borrar la historia de funcionarios y exfuncionarios públicos involucrados en casos de corrupción difundidos en internet,<sup>2</sup> y el pregon para reducir la brecha digital en México se difuminó.

El miedo ya no sólo se infundió en las calles o en los diversos espacios de quienes buscan y difunden información. Las balas empezaron también a usarse para amenazar a periodistas en las redes sociales. Una hoja con un nombre escrito y unas balas adornando el mensaje se convirtió en el mensaje más emblemático. Estas voces que se expresan en internet son perseguidas con amenazas de muerte para ser acalladas. Las mujeres que exponen sus opiniones y visibilizan los feminicidios son vapuleadas con amenazas de violencia sexual.<sup>3</sup> También fue durante el sexenio de EPN, el más violento

para la prensa en México,<sup>4</sup> que periodistas como Cecilio Pineda o Maximino Rodríguez fueron asesinados mientras su trabajo era central en la esfera digital.<sup>5</sup>

Por lo tanto, los discursos críticos están en la mira. La libertad de expresión se ve también acorralada en línea, en tanto que la respuesta del Estado se caracteriza por una proliferación de medidas y legislaciones que vulneran este derecho, como los artículos 29 a 31 de la reciente aprobada Ley de Seguridad Interior, que habilitan la utilización de cualquier método para allegarse de información por parte de las fuerzas armadas.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ARTICLE 19, M.I.E.D.O. (Medios, Impunidad, Estado, Democracia, Opacidad). México, 2015. <https://articulo19.org/informe2015/>

<sup>5</sup> ARTICLE 19. "Asesinan al cuarto periodista este año; continúan amenazas". Ciudad de México, 15 de abril de 2017. <https://articulo19.org/asesinan-al-cuarto-periodista-este-ano-continuan-amenazas/>; ARTICLE 19. "Autoridades federales deben investigar y esclarecer asesinato de periodista en Guerrero". Ciudad de México, 3 de marzo de 2017. <https://goo.gl/gY-JpJR>; Freedom House. "Informe Anual, Freedom of the Net 2017". Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/mexico>

<sup>6</sup> Esta preocupación fue expresada al Estado mexicano por Zeid Ra'ad Al Hussein, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al señalar que "la ambigüedad del proyecto de ley es muy inquietante y se corre el riesgo de que sus normas puedan aplicarse de forma amplia y arbitraria. Estoy convencido de que, en vez de proseguir con el trámite de aprobación de esta ley, debería llevarse a cabo un debate abierto e incluso sobre los problemas de seguridad ciudadana en el país y sus posibles soluciones, con la participación activa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, especialistas y miembros de la sociedad civil mexicana". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, "Zeid pide a México que no apruebe el proyecto de ley de seguridad interior", México/Ginebra, 5 de diciembre de 2017. <https://goo.gl/SqUVjC>

<sup>1</sup> Morales, Paola, "106 ejecuciones extrajudiciales y 81 desaparecidos, el saldo del gobierno de EPN sobre defensores de derechos humanos", *Huffington Post*, 6 de septiembre de 2017. <https://goo.gl/bCnmL5>

<sup>2</sup> Ramos, Juan Luis, "Se duplican en dos años los mexicanos que quieren desaparecer de internet", *El Insurgente*, 15 de febrero de 2017. <https://goo.gl/Eak5nV>

<sup>3</sup> Martínez López, César, "Frida Guerrero denuncia hostigamiento ante la FEADLE". CIMAC Noticias, 16 de mayo de 2017. <http://www.cimacnoticias.com.mx/etiqueta/frida-guerrera>



Tenga cuidado, si le ordenan callarse se calla o pierde la vida y la de toda su familia será arrebatada. Viva es mas util



Usted piensa q gano pero solo le vamos a decir algo puto cuidese ya sabemos donde vive a q se dedica y con quien anda si usted se metio con la familia usted cuide a su familia ok ya sabe lo q debe y a chigar a su madre cuidate mugroso



Periodistas y defensores de derechos humanos han sido objetos de amenazas a través de redes sociales o mensajes SMS (Composición: ARTICLE 19)

Como respuesta al descontento social, la esfera digital se convirtió en un espacio para construir contrapesos democráticos y ejercer plenamente el derecho humano a la libertad de expresión e información. Sin embargo, “[l]os ataques digitales en contra de los periodistas y sus fuentes, acoso en medios sociales y vigilancia secreta sin controles previos han emergido como nuevos retos preocupantes”.<sup>7</sup>

Aún así, la participación a través de internet sigue siendo una batalla donde las libertades combaten para evitar derruir la potencia que esta plataforma ofrece para el ejercicio de los derechos humanos. Estas libertades constituyen elementos básicos de la autonomía personal, la dignidad y los derechos fundamentales básicos, libertades que alienta internet para expresar ideas, conectarse y asociarse con otros y ejercer nuestra creatividad humana e innovación sin precedentes.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017”. México, 4 de diciembre de 2017, Disponible en: <https://goo.gl/heDKh4>

<sup>8</sup> Internet Society, “Informe de políticas: internet y los derechos humanos”, 1º. de febrero de 2016. <https://www.internetsociety.org/es/policybriefs/humanrights>

El presente capítulo se enfocará en cinco áreas preocupantes en materia de libertad de expresión, acceso a la información, protección de datos y privacidad en la esfera digital: 1) nuevas formas de censura en internet: remoción de contenidos; 2) la vigilancia a periodistas, activistas y personas defensoras de derechos humanos; 3) violencia contra la prensa en internet y violencia contra las mujeres en línea y 4) la exclusión en el fracaso de la universalidad de internet en México.

## NUEVAS FORMAS DE CENSURA EN INTERNET: EL INEXISTENTE DERECHO AL OLVIDO Y LA REMOCIÓN DE CONTENIDOS

La historia de México está marcada por la falta de acceso a la verdad y la justicia. Las violaciones graves de derechos humanos se han ocultado pese a los intentos por investigar los crímenes del pasado, tal como se menciona en el capítulo 4 con la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado FEMOSPP.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) fue creada por el presidente Vicente Fox para investigar los crímenes que fueron cometidos durante las admi-

Así, la lucha por el acceso a la información y el combate a la impunidad de tales hechos es una lucha contra el olvido y por la recuperación de la memoria histórica que el Estado mexicano ha querido enterrar.

De ahí el absoluto rechazo al concepto de olvido, del contenido político, social y jurídico en el cual radican las razones por las cuales la sociedad decide y necesita recordar. Para garantizar así que por ningún motivo vuelvan a cometerse violaciones a los derechos humanos tan graves.<sup>10</sup>

Sin embargo, mientras la sociedad busca contener los esfuerzos del Estado empeñados en impedir la recuperación de la memoria histórica mexicana, el entorno digital se ha convertido en un nuevo campo de batalla entre la memoria y el olvido. En 2014, resurgió un concepto mal denominado “derecho al olvido”, como resultado de la resolución de la Corte Europea de Justicia (CJUE) *Google vs Spain*. En ella se ordenó al buscador de internet desvincular la lista de resultados obtenida después de realizar una búsqueda del nombre de un ciudadano español llamado Mario Costeja, específicamente con la intención de evitar el acceso a la información disponible sobre su pasado en la plataforma.<sup>11</sup>

Desde entonces, México se convirtió en mercado fértil para “limpiar” la reputación de funcionarios, políticos y empresarios vinculados a actos ilegales o de corrup-

ción, un mercado que es “cuatro veces mayor a lo que tenemos en España. Es tanta la corrupción y los problemas que hay en el país (México) que la gente tiene la necesidad de hacer desaparecer esos asuntos” (*decía una nota de julio de 2016 cuyo contenido ya no está disponible, suponemos debido a las mismas razones que se estudian en este capítulo*).<sup>12</sup>

Tal declaración fue hecha por uno de los principales promotores del derecho al olvido en México, Didac Sánchez, presidente de uno de los despachos<sup>13</sup> que intenta utilizar la resolución europea para censurar información de interés público en línea y quien afirma que “el 70% de los clientes de *Eliminialia* son políticos, funcionarios públicos y empresarios, el resto son ciudadanos de a pie o artistas y atletas, entre otros”.<sup>14</sup>

En tales casos, quienes intentan eliminar información que los identifica en actos ilegales y de corrupción, utilizan este concepto como mecanismo para suprimir la información que los vincula con una nota, un video o

nistraciones de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Durante esos sexenios, cientos de personas en México, tanto civiles inocentes como militantes armados, fueron asesinados o “desaparecidos” por fuerzas militares y de seguridad. Miles más fueron torturados, ilegalmente detenidos o sujetos a hostigamiento y vigilancia por parte de las autoridades.

<sup>10</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Recomendación 026/2001”. México, 2001, p. 4. <https://goo.gl/2EufRD>

<sup>11</sup> “Google Spain, Google Inc. Vs. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja”. *Asunto C-131/12*, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 13 de mayo de 2014. <https://goo.gl/kn6gvF>

<sup>12</sup> Cita polemizada después de hacerse pública en el *Diario 24 Horas* con el nombre “El derecho al olvido se lo merece todo el mundo, defiende Eliminialia”, difundida a través de la siguiente liga que al día de la redacción de este capítulo aparece sin contenido: <https://goo.gl/FEqg7b> En julio de 2016, ARTICLE19 y otras organizaciones citamos esa nota en una de las acciones de incidencia contra este concepto jurídico europeo en México. Entonces podía leerse; incluía descripciones de los beneficios para su negociación en México. Otra entrevista donde defiende el derecho al olvido sin importar el perfil del solicitante se encuentra en Ureste, Manu, “Derecho al olvido en internet: ¿un derecho, censura o un redituable negocio en México?”, *Animal Político*, 13 de septiembre de 2016. <http://www.animalpolitico.com/2016/09/derecho-olvido-internet-censura-mexico/>

<sup>13</sup> Eliminialia se define a sí misma como una “empresa líder en el sector que garantiza que la información que le molesta y perjudica sea ELIMINADA de los buscadores de Internet. (Google, Bing, etc.), portales web, blogs o allí donde esté esa información que desea eliminar por completo. *Cfr.* <https://eliminialia.com/>

<sup>14</sup> Ramos, Juan Luis, “Se duplican en dos años los mexicanos que quieren desaparecer de internet”, *El Insurgente*, 15 de febrero de 2017. <https://goo.gl/Eak5nV>



Derecho a documentar y derecho a protestar (Foto: ARTICLE 19)

una imagen con los resultados que arrojan los buscadores de internet, en su mayoría de *Google*. Generalmente suelen aludir a una cuestión de datos personales o afectaciones en la reputación y el honor para retirar información de internet. Por ejemplo, Humberto Moreira, ex-gobernador de Coahuila y expresidente del PRI, acusado de provocar un endeudamiento histórico en su estado y declarado uno de los diez más corruptos en 2013,<sup>15</sup> solicitó a través de la empresa española *Eliminialia* que dos medios, *Vanguardia* de Saltillo y *Sin Embargo Mx*, retiraran de sus portales imágenes y notas relacionadas con los hechos que se le imputaban.<sup>16</sup>

De acuerdo con *Sin Embargo*, *Eliminialia* les envió una notificación señalando lo siguiente:

queremos ejercer los derechos ARCO de mi cliente, mediante derecho de cancelación, por tal de tener hacer [sic] cumplir con la ley de protección de datos personales. Respetando su derecho a la información y libertad de expresión, con sustituir el nombre de mi cliente por iniciales y quitar la imagen damos el problema por subsanado, así prevalecen ambos derechos. El hecho por el cual quiere desaparecer de internet es por tener un anonimato del lugar en el que vive, después de todo lo ocurrido con su familia, e intentar pasar página de hechos traumáticos del pasado.

<sup>15</sup> Estévez, Dolia, "The 10 Most Corrupt Mexicans of 2013", *Forbes*, 16 de diciembre de 2013. <https://goo.gl/rhDjH8>

<sup>16</sup> Álvarez Acevedo, Carlos, "Google y activistas vs. el INAI: 'Derecho al olvido' borrará historial negro de políticos". *Sin Embargo*, 27 de mayo de 2015. <https://goo.gl/WVJZIL>

Otro caso emblemático se relaciona con el empresario Carlos Sánchez de la Peña, cuyo nombre se vincula con enlaces en internet que lo relacionan con los hechos narrados en la nota periodística *Fraude en Estrella Blanca alcanza a Vamos México*, de la revista *Fortuna*.<sup>17</sup> El empresario recurrió ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI (entonces IFAI) para alegar el impedimento para ejercer sus derechos de cancelación y oposición ante la empresa *Google*. En especial, argumentó efectos en sus relaciones comerciales, personales e integridad física.<sup>18</sup>

En los casos que se tienen registrados, han utilizado el concepto de "derecho al olvido" y/o su argumentación sin tomar en cuenta que no es un derecho, su instauración en el Sistema Jurídico Europeo es incompatible con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) —cuestión que abordamos más adelante— y no está reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos ni en las constituciones nacionales.<sup>19</sup> Es decir, no existe una definición internacionalmente aceptada y es inexistente en el marco jurídico internacional de los derechos humanos.

No obstante, el INAI, a través de un proceso sancionatorio decidió ordenar a *Google* cancelar los datos del empresario y abstenerse del tratamiento de sus datos personales.<sup>20</sup> Los problemas con la resolución del INAI

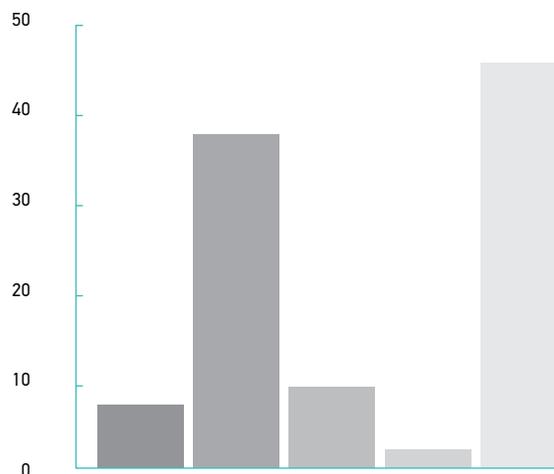
<sup>17</sup> Pérez, Ana Lilia, "Fraude en Estrella Blanca alcanza a Vamos México", *Fortuna*, febrero de 2007. <https://goo.gl/lcp6dF>

<sup>18</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, IFAI, "Resolución PPD.0094/14", México, 2014, p. 1. <https://goo.gl/2fNGH5>

<sup>19</sup> ARTICLE19, *The "Right to be Forgotten": Remembering Freedom of Expression. Policy Brief*, 2016, p. 1. <https://goo.gl/XD2NnP>

<sup>20</sup> IFAI, *op cit.* p. 38.

Agresor	Total
Crimen organizado	7
Funcionario público	37
Particulares	9
Partidos políticos	2
Se desconoce	45
<b>Total</b>	<b>100</b>



Fuente: ARTICLE 19

fueron varios: 1) omitió incorporar en su estudio la prueba de interés público para evitar censurar información reconocida como relevante y necesaria en una sociedad democrática, es decir, relacionada con conflictos de interés y corrupción en México, disponible en línea y de carácter básico para la memoria histórica mexicana; 2) priorizó la protección de datos personales sobre el derecho a la información, de la misma manera que sucedió en la resolución europea del *Caso Costeja* y 3) adjudicó responsabilidad a Google, denominado en el ecosistema de internet como intermediario, por contenido de terceros, en este caso de la revista *Fortuna*. Un factor importante en el estudio del caso y que tampoco fue considerado por el INAI como parte en el juicio.

La resolución del Instituto fue revertida por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región como resultado de un amparo presentado por la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) en representación de la revista *Fortuna*.<sup>21</sup> Se dio por nulado el proceso y debía iniciar su estudio nuevamente, en esta ocasión integrando a la revista como parte interesada en el juicio. Un caso sin precedente que reconoce a los medios y responsables de contenidos en internet en la resolución judicial de los casos relacionados con la desindexación o remoción de contenidos en línea.<sup>22</sup>

En 2017, ARTICLE 19 documentó un caso de intento de eliminación de contenido en línea en alusión al derecho a la protección de datos personales y a la vida privada. Nuevamente, un despacho de abogados españoles, en representación de un empresario, así como el empresario mismo, amenazaron a un portal de noticias con iniciar procesos legales en su contra, los cuales podría evitar si accedía al llamado de eliminar la nota periodística o el nombre del empresario de las notas.<sup>23</sup>

Asimismo, hemos tenido conocimiento de las solicitudes que firmas de abogados, autodenominados “despachos boutique”, envían de manera constante y periódica a medios que realizan investigación periodística relacionada con casos de corrupción, por mencionar una parte del perfil de sus coberturas. *Animal Político*,<sup>24</sup> por ejemplo, recibe correos de *Eliminalia* donde se le solicita eliminar notas periodísticas sobre el estado de investigaciones de interés público por considerarlas “irrelevantes” después de haber transcurrido un año de su publicación. Otro de los argumentos se centra en las afectaciones a la vida privada y profesional de quienes representan y están señalados en las notas publicadas.

Eliminalia solicita la cancelación de enlaces específicos con base en la Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de Particulares, de lo contrario refiere

<sup>21</sup> Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región. Amparo en revisión. Naucalpan de Juárez, Estado de México, 2016. <https://goo.gl/z32cf9>

<sup>22</sup> R3D, “¡Ganamos! Tribunal anula resolución del INAI sobre el falso ‘derecho al olvido’”, Red en Defensa de los Derechos Digitales, 24 de agosto de 2016. <https://goo.gl/9PNucr>; el caso está integrado en el proyecto “Global Freedom of Expression”, de Columbia University, que integra precedentes inéditos y relevantes para el derecho a la libertad de expresión a nivel global. <https://goo.gl/ZX3PN6>

<sup>23</sup> Documentación interna de ARTICLE 19. El representante del portal digital solicitó mantenerse en el anonimato para evitar represalias.

<sup>24</sup> *Animal Político* es un medio digital independiente que cubre temas de violaciones a derechos humanos, hace investigación periodística sobre casos de corrupción y difunde contenidos de interés público.



Periodistas, defensores de derechos humanos y activistas se manifestaron afuera de la Procuraduría General de la República (PGR) en contra del presunto espionaje por parte del gobierno federal. 23 de junio de 2017 (Foto: Cuartoscuro)

[...] se proceda a la modificación de su nombre y apellido por iniciales (DAAO) o, otra opción que es la inclusión de las instrucciones informáticas-tecnológicas de “noindex” y “disallow” (instrucción robot txt), de-indexan [sic] el contenido de esta página web y proporcionan su exclusión en las bases de datos de los motores de búsqueda como Yahoo y Google, de tal forma que no se promoció en el posicionamiento de esta página cuando se incluya en las listas de resultados cuando se realiza una búsqueda utilizando palabras clave, tales como el nombre y apellido del perjudicado. Así, se evite desde el *webmaster* la indexación de la noticia por los motores de búsqueda en internet [...].<sup>25</sup>

Ciertamente, la intención es limitar la divulgación de información relevante y protegida por el derecho a la información. Las medidas legales a las que hacen referencia para intimidar a medios digitales, periodistas y portales en línea son improcedentes, por ello, las notas con los nombres de las personas involucradas continúan disponibles en línea. Lamentablemente, las amenazas y las presiones ejercidas contra medios y portales no siempre son públicas y hoy desconocemos con exactitud la cantidad de notas removidas, desindexadas o eliminadas de internet como resultado de estas medidas ilegítimas.

<sup>25</sup> Extracto tomado de un correo enviado al equipo de *Animal Político* por el despacho de abogados denominado Eliminalia, con fecha de recepción el 2 de octubre de 2017, documentado por ARTICLE19 para la elaboración de este informe.

De los casos descritos líneas anteriormente podemos afirmar que se ha hecho un uso excesivo y desproporcionadamente extensivo del derecho a la protección de datos personales en relación con el derecho a la privacidad, el honor y la reputación. En México, el concepto del “derecho al olvido” se ha convertido en un mecanismo de censura contra medios digitales y periodistas que publican casos de corrupción, conflicto de interés y violaciones de derechos humanos.

Un mecanismo de censura que atenta contra la libertad de expresión e información en línea y contra el derecho a la verdad, primordialmente en un país como México donde el derecho a saber la verdad sobre los hechos es una deuda del Estado y donde el régimen de protección de datos personales puede utilizarse para borrar información sobre hechos relacionados con masacres, desapariciones forzadas, tortura sistemática y todo aquel acto relacionado con la grave crisis de derechos humanos que vive nuestro país.<sup>26</sup>

En función de lo anterior, debe prevalecer el interés por resguardar la información que se encuentra en el dominio público y dejarla accesible para fines de investigación, archivo, análisis histórico o diligencia del debido proceso,<sup>27</sup> salvo aquellas excepciones contempladas en los discursos no protegidos por la libertad de expresión<sup>28</sup> y, por extensión, aquellas situaciones en las

<sup>26</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “Situación de derechos humanos en México”, 31 de diciembre de 2015. <https://goo.gl/VJk2po>

<sup>27</sup> ARTICLE19, *The “Right to be, op. cit.* p.16. <https://goo.gl/MN7bz8>

<sup>28</sup> “La propaganda de la guerra y la apología del odio que constituyan incitación a la violencia, con la voluntad y la potencialidad de causar violencia, así como la incitación directa y pública al genocidio y la pornografía infantil son expresiones no protegidas

que la violación al derecho a la intimidad y privacidad se encuentran, con toda claridad, en otros regímenes de protección ajenos a los límites de la libertad de expresión.

La incompatibilidad del concepto europeo del “derecho al olvido” con el sistema interamericano de derechos humanos, así como con el sistema jurídico mexicano de protección a la libertad de expresión e información, radica en la medida en que “[l]a aplicación de un sistema de remoción y desindexación privada de contenidos en línea con límites tan vagos y ambiguos resulta particularmente problemática a la luz del amplio margen normativo de protección de la libertad de expresión bajo el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.<sup>29</sup>

Específicamente, estamos ante un sistema de protección diferenciado del derecho a la libertad de expresión e información, cuyas características ponen de relieve la prohibición de la censura previa y por medios indirectos como un estándar de tutela más alto que el del sistema

por la Convención [Americana de Derechos Humanos]. Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión”, 30 de diciembre de 2009. <https://goo.gl/k2EG2n>

<sup>29</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estándares para una internet libre, abierta e incluyente”, 2017, párrafo 132. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17 15 de marzo 2017

europeo. Éstos son elementos fundamentales a considerar en cualquier sistema de aplicación de los derechos a la protección de datos personales, la vida privada y el honor en su relación con la libre expresión. De ahí el estándar reiterado y aplicable, donde “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público.”<sup>30</sup>

Ciertamente, reconocemos la importancia de otorgar un rango de protección autónomo al derecho a la protección de datos personales,<sup>31</sup> especialmente en función de la autodeterminación informativa para los titulares en el uso de las tecnologías. Sin embargo, el alcance y los límites de este derecho excluyen una perspectiva esencial relacionada con el derecho a la verdad y a la

<sup>30</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “Declaración de principios sobre libertad de expresión”, principio 10. <https://goo.gl/aqa77p>

<sup>31</sup> En México, la autodeterminación informativa y la protección de datos personales se reconoce constitucionalmente en 2007 y 2009 a través de las reformas constitucionales a los artículos sexto, 16 y 73, respectivamente. Es relevante sobre todo en la medida en que se reconoce que este derecho “proporciona a toda persona una serie de poderes jurídicos frente al responsable (derechos ARCO), los cuales, por una parte, garantizan al titular el poder de decisión y control que tiene sobre la información que le concierne y, en consecuencia, su derecho a la protección de sus datos personales (...) permitiéndole identificar aquellos casos en los que el tratamiento pudiera no resultar ajustado a los mismos”, *Guía práctica para la atención de las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO*, INAI. <https://goo.gl/CEAjW4>

libertad de expresión e información. Son una excepción básica del ejercicio de los derechos ARCO, en particular al derecho de cancelación y oposición.

Estos derechos “no [son] absolutos y el responsable puede negar el ejercicio del mismo [cuando] los datos sean necesarios para realizar una acción en función del interés público”.<sup>32</sup> En consecuencia, las solicitudes para remover contenidos conforme a la ilegítima instrumentalización del “derecho al olvido” no son admisibles y, como regla, debe integrarse la prueba de interés público, especialmente cuando se trata de funcionarios públicos o personas con proyección pública que aleguen sus derechos de cancelación y oposición. Tales personas están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública”.<sup>33</sup>

Así, el derecho a la protección de datos no debe usarse para “proteger” a las personas de la información disponible, pública o incómoda que se encuentra legalmente en el dominio público. De la misma manera, los datos personales que figuran en los registros históricos deben permanecer en el dominio público, a menos que el sujeto de los datos pueda establecer un daño sustancial al hacerlos públicos.<sup>34</sup>

Lamentablemente, la legislación más reciente en la materia, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), publicada en enero de 2017,<sup>35</sup> carece del estándar de

tutela necesario para evitar que los derechos de cancelación y oposición sean usados para censurar información pública, es decir, no integra la prueba de interés público ni considera como excepciones al ejercicio de los derechos ARCO, el derecho a la libertad de expresión y la información.

Existe otro aspecto relevante en las problemáticas asociadas a la adopción de un concepto como “el derecho al olvido” y la remoción de contenidos. Plantearlos desde la óptica de las leyes de protección de datos personales y la privacidad también coloca en el centro a los intermediarios de internet (Google, Youtube, Facebook, Twitter, etc.) como censores de información en la medida que toman unilateralmente decisiones sobre la legitimidad de las solicitudes. Actores privados deben analizar si los datos personales son *inadecuados o irrelevantes*, y, posteriormente, si deberían eliminarse o desindexarse.

Los motores de búsqueda carecen de la independencia e imparcialidad que las personas tienen derecho a esperar cuando se toma una decisión que afecta sus derechos a la privacidad y/o la libertad de expresión. Además, como cuestión práctica, los intermediarios tienen una tendencia bien documentada a eliminar o de alguna manera desvincular incluso contenido legal por temor a ser considerados responsables. Esto finalmente tiene un efecto inhibitorio en la libertad de expresión.<sup>36</sup>

En el sexenio de EPN, el mayor número de solicitudes a Google para eliminar contenido fue realizado por el Poder Ejecutivo y no a través de un órgano jurisdiccional (Judicial). Cada solicitud puede contener más de un elemento a retirar, por ejemplo, la entrada de un blog y un video. Entre el 31 de diciembre de 2012 y el 30 de

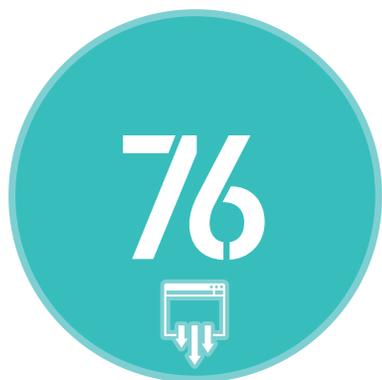
<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.). *Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 10a. época; 1a. Sala; Libro XIX, abril de 2013; Tomo 1; Pág. 538. <https://goo.gl/aVgbrs>

<sup>34</sup> Greenslade, Roy, “ARTICLE 19’s call to Google over ‘right to be forgotten’ ruling”. *The Guardian*, 16 de octubre de 2014. <https://goo.gl/RFCboU>

<sup>35</sup> Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2017. <https://goo.gl/4eK8nn>

<sup>36</sup> ARTICLE19, “The “Right to be ...” *op. cit.*, p.17. <https://goo.gl/ymoXK1>



**Entre el 31 de diciembre de 2012 y el 30 de junio de 2017, el Ejecutivo interpuso a Google 76 peticiones de remoción de contenidos frente a 11 realizadas por la vía judicial.**

junio de 2017,<sup>37</sup> el Ejecutivo interpuso 76 peticiones de remoción de contenidos frente a 11 realizadas por la vía judicial. Las tres principales plataformas de las cuales se solicitó eliminar contenidos fueron YouTube, blogger y el buscador de Google. El año en que tomó posesión EPN, el mayor número de peticiones que se hicieron fue por casos de *difamación* (9), *críticas al gobierno* (2) y *razones de privacidad y seguridad* (2). Una solicitud de eliminación de contenido no necesariamente da como resultado que se retire. En total, desde 2009 hasta junio de 2017, Google recibió 96 solicitudes y fueron eliminados 185 elementos.

Tanto ARTICLE19 como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) hemos insistido en que para cualquier previsión sobre eliminación de contenidos, desvinculación o desindexación, así como eliminación de datos, debe comprobarse el daño sustancial a la privacidad y la dignidad, así como venir acompañada de una resolución judicial emitida por un órgano imparcial e independiente que haya determinado que el material en cuestión es ilegal.<sup>38</sup> De lo contrario, constituyen restricciones inadmisibles a la libertad de expresión e información.

Ante una realidad en donde los intermediarios han adoptado mecanismos de autorregulación, de manera proactiva, para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y evitar la imposición de sanciones o ser objeto de responsabilidades, la transparencia relacionada con las medidas y políticas de remoción, eliminación o desindexación de contenido y datos per-

sonales son particularmente relevantes. Tanto los intermediarios y las autoridades, como los organismos garantes de la protección de datos personales y el Poder Judicial deben publicar regularmente la naturaleza, el volumen y los resultados de las solicitudes recibidas, admitidas, rechazadas y otorgadas.<sup>39</sup>

Finalmente, en caso que se presentara efectivamente un abuso de la libertad de expresión que ocasione perjuicio a los derechos de terceros, debe acudirse a las medidas menos restrictivas de la libertad de expresión para reparar el daño,<sup>40</sup> por lo tanto,

los procedimientos de desindexación o cancelación de contenidos no pueden utilizarse como un mecanismo preventivo o cautelar para proteger el honor o la reputación. Las personas cuentan con otros procedimientos ante la eventual reparación a los daños ocasionados por la presunta difusión de información considerada falsa, agravante o inexacta en medios digitales, como el derecho a la rectificación y respuesta [...]. Este tipo de acciones resultan menos lesivas del derecho a la libertad de expresión y exigen al demandante a soportar la carga de la prueba de la falsedad o inexactitud de la información divulgada.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Google, *Informe de Transparencia de Google. Solicitudes gubernamentales de retirada de contenido*, 2017. <https://goo.gl/w3gHpK>

<sup>38</sup> ARTICLE 19, "Internet intermediaries: Dilemma of Liability", Londres, 2013. <https://goo.gl/Sv8aqc>

<sup>39</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Estándares para una internet *op. cit.* párr. 142.

<sup>40</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Marco jurídico interamericano, *Marco jurídico interamericano, op. cit.* p. 79.

<sup>41</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Estándares para una

## GOBIERNO ESPÍA, EL SEXENIO DE UNA VIGILANCIA SISTEMÁTICA

Uno de los ejes que marcó el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto fue la reforma estructural en materia de telecomunicaciones.<sup>42</sup> Su promesa de elevar la competitividad y ampliar los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información, así como a las tecnologías de la información y comunicación (TIC)<sup>43</sup> en realidad vino acompañada de previsiones legales y prácticas desproporcionadamente invasivas a la privacidad de las personas. Se comenzaron a perfilar las bases de lo que después se convertiría el sexenio de EPN: un gobierno espía.

Por un lado, la promulgación la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)<sup>44</sup> incluyó en los artículos 189 y 190 disposiciones sumamente amplias, ambiguas y sin controles efectivos para la conservación de datos y metadatos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y su entrega a “instancias de seguridad”. Las empresas concesionarias están obligadas a conservar toda la información relacionada con el uso de los servicios de telecomunicaciones por un periodo de hasta 24 meses y mantenerlos disponibles ante posibles solicitudes de colaboración en materia de seguridad y justicia.<sup>45</sup>

internet *op. cit.*, p. 139

<sup>42</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60., 70., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. <https://goo.gl/EUxWeU>

<sup>43</sup> Gobierno de la República, “Reforma en materia de telecomunicaciones”. <https://goo.gl/uMSoC7>

<sup>44</sup> Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 2014. <https://goo.gl/nyjioY>

<sup>45</sup> “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Colaboración

La protección de la vida privada en relación a las comunicaciones alcanza a los datos tendientes a identificar la comunicación, como son por ejemplo los números de los destinatarios, la frecuencia de las llamadas y la duración de las mismas [metadatos].<sup>46</sup>

La información que revelan los metadatos de comunicaciones son una forma invasiva de la privacidad en la medida en que arrojan detalles de las actividades diarias de las personas, con quienes interactúan, los lugares que visitan, etc., más aún en un sistema institucional en el que no existen contrapesos a la intervención y prevalece una falta de claridad en los procesos judiciales.

Propiamente dicho, se trataba de la intervención de las comunicaciones privadas sin una orden judicial y entregadas a cualquier autoridad que alegara dicha potestad. Tan sólo en 2013, las empresas de telefonía móvil habían reportado que recibieron solicitudes de cerca de 120,000 usuarios; la mayoría sin una autorización otorgada por un juez.<sup>47</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tuvo la oportunidad de subsanar las deficiencias de la LFTR mediante el amparo en revisión 964/2015, sin embargo, consolidó el sistema de retención masiva de datos.

en Materia de Seguridad y Justicia y modifica el plan técnico fundamental de numeración, publicado el 21 de junio de 1996”, Diario Oficial de la Federación, 2 de diciembre de 2015.

<sup>46</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estándares para una internet libre, abierta e incluyente”, párr. 189, p. 78. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17 15 de marzo 2017

<sup>47</sup> R3D, “La SCJN y la #LeyTelecom: Lo malo, lo bueno, lo absurdo y lo que sigue”, Red en Defensa de los Derechos Digitales, 4 de mayo de 2016. <https://goo.gl/5EL96q>

Periodistas, activistas y personas defensoras de derechos humanos objetivos del Gobierno Espía y los contextos en los que se registró la vigilancia ilegal:



#### Aristegui Noticias

Contexto: Casa Blanca de EPN

Carmen Aristegui	Periodista
Emilio Aristegui	Hijo de Carmen Ariategui (menor de edad cuando fue objetivo)
Sebastián Barragán	Periodista
Rafael Cabrera	Periodista

#### Televisa

Contexto: Ejecuciones extrajudiciales en Toluca, Michoacán

Carlos Loret de Mola	Periodista
----------------------	------------

#### Mexicanos conta la Corrupción y la Impunidad

Contexto: Panama Papers, corrupción en Veracruz y en CONAGUA

Salvador Camarena	Periodista
Daniel Lizárraga	Periodista

#### Multihomicidio en la Colonia Narvarte

Karla Micheel Salas	Coligante en el caso
David Peña	Coligante en el caso

#### Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh)

Contexto: Defensa de familiares de víctimas en caso Ayotzinapa

Santiago Aguirre	Subdirector
Stephanie Brewer	Coordinadora del Área Internacional
Mario Patrón	Director

#### El Poder del Consumidor

Contexto: Creación de impuesto a bebidas azucaradas

Alejandro Calvillo	Director
--------------------	----------

#### Contra PESO

Contexto: Creación de impuesto a bebidas azucaradas

Luis Encarnación	Coordinador
------------------	-------------

#### Instituto Nacional de Salud Pública

Contexto: Creación de impuesto a bebidas azucaradas

Dr. Simón Barquera	Investigador
--------------------	--------------

#### Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)

Contexto: Ley 3 de 3

Juan Pardinas	Director General
Alxandra Zapata	Directora de Educación e Innovación Cívica

#### Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Contexto: Investigación en caso Ayotzinapa

Fuente: Citizen Lab



Presentación del informe #GobiernoEspía en el Senado de la República, 28 de junio de 2017 (Foto: Cuartoscuro)

Aquello que sí decidió atender fue establecer de manera taxativa cuáles son las autoridades facultadas para solicitar los datos y metadatos de los usuarios y reconoció el prerequisite para obtenerlos únicamente a través de una autorización judicial.<sup>48</sup>

La Relatoría para Libertad de Expresión (RELE) del CIDH ha señalado que:

la vigilancia en internet, en cualquiera de sus formatos o matices, constituye una injerencia en la vida privada de las personas y, de ejercerse ilegítimamente, puede afectar además los derechos al debido proceso y a un juicio justo, a la libertad de expresión y al acceso a la información.<sup>49</sup>

La vigilancia masiva no es el único problema asociado a las prácticas de invasión a la privacidad por parte de las autoridades. El reportaje publicado por el diario estadounidense *The New York Times*,<sup>50</sup> así como la investigación *Gobierno espía. Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos*,<sup>51</sup> ex-

pusieron cómo el gobierno mexicano destinó recursos públicos para adquirir el *malware*<sup>52</sup> *Pegasus*, un programa malicioso comercializado por la empresa israelí nso Group exclusivamente a gobiernos, utilizado para tomar control de los dispositivos e intervenir las comunicaciones de periodistas, activistas anticorrupción y personas defensoras de derechos humanos.<sup>53</sup>

Los casos revelados por el informe de gobierno espía dan cuenta de un claro patrón relacionado con el perfil de quienes fueron objeto de espionaje a través del *software Pegasus* durante 2015 y 2016. La recepción de mensajes sms en los dispositivos, que al ser accionados provocaban la instalación inadvertida del *software* malicioso con el que eran espiados, fueron enviados a personas cuyo trabajo estaba directamente vinculado

y defensores de derechos humanos en México., 19 de junio de 2017. <https://goo.gl/LW50N5>

<sup>48</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 964/2016, Segunda Sala, 2016. <http://207.249.17.176/segunda-sala/asuntos%20lista%20oficial/AR-964-2015.pdf>

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría para la Libertad de Expresión, *Estándares*, op. cit., p.85.

<sup>50</sup> Ahmed, Azam y Perltroth, Nicole. "Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families", *The New York Times*, 19 de junio de 2017.. <https://goo.gl/Z56bnt>

<sup>51</sup> ARTICLE 19, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) y Social Tic., *#GobiernoEspía. Vigilancia sistemática a periodistas*

<sup>52</sup> *Malware*, es el término usado para designar el "software malicioso/código maligno" que se usa para dañar los usuarios de una computadora. Trabaja de muchas maneras, incluyendo —pero no limitándose— a perturbar la operación de la computadora; recoger informaciones y datos de interés; imitar al usuario para enviar *spam* (correo basura) o mensajes falsos, u obtener acceso a sistemas privados de computación. El *software* espía (*spyware*) es una clase de *software* o programa malicioso (*malware*) que tiene la capacidad de intervenir un dispositivo electrónico y enviar la información a alguien que no tiene autorización o no debe tener acceso a ésta. Electronic frontier Foundation, *Protegiéndote Contra el Malware*. <https://goo.gl/QwUXK4>

<sup>53</sup> La evidencia presentada en ambos trabajos fue posible gracias al análisis técnico que realizó el laboratorio digital e interdisciplinario de la Universidad de Toronto, *Citizen Lab*. Scott-Railton, John, Marczak, Bill, *et al.*, *Reckless Exploit. Mexican Journalists, Lawyers, and a Child Targeted with nso Spyware*. <https://citizenlab.ca/2017/06/reckless-exploit-mexico-nso/>

con casos donde el gobierno federal tenía algún grado de involucramiento.

Es decir, los actos de corrupción revelados en una investigación especial sobre la “Casa Blanca”<sup>54</sup> del presidente Enrique Peña Nieto por parte de la periodista Carmen Aristegui, Rafael Cabrera, Sebastián Barragán, entre otros periodistas; la investigación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (Centro Prodh) sobre la desaparición forzada de 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa,<sup>55</sup> o la cobertura del periodista Carlos Loret de Mola sobre los asesinatos extrajudiciales<sup>56</sup> en el municipio de Tanhuato, Michoacán, todos involucran de manera directa o indirecta a actores de la administración pública federal. Así lo expresó Salvador Camarena, integrante de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), en referencia al objetivo del *software* malicioso Pegasus:

El gobierno federal fue exhibido a nivel internacional por sus operaciones de intervención telefónica a periodistas (y defensores de derechos humanos). No hay quien dude que en los sexenios anteriores había espionaje a reporteros y activistas, pero el alcance y los sofisticados mecanismos tecnológicos utilizados por la administración Peña Nieto, y el desdén de ésta ante la denuncia de esa violación a los derechos de esas personas, marcan un nivel sin precedentes,

Además de la grave invasión a la privacidad de las personas vigiladas a través de este *software*, las características de los casos demuestran un uso ilegítimo y arbitrario de las herramientas de inteligencia del Estado, violando la presunción de inocencia, el debido proceso y inviolabilidad de las comunicaciones. Los impactos en la libertad de expresión e información también son graves en tanto las personas objeto de vigilancia sufren un efecto inhibitorio en su trabajo y la búsqueda de la verdad de las violaciones a los derechos humanos se ve mermada en México.

La respuesta del Presidente Enrique Peña Nieto se redujo a rechazar los hechos y proferir amenazas contra quienes revelamos los casos de espionaje contra periodistas y defensores de derechos humanos.<sup>57</sup> Con ello, reiteramos lo dicho en aquel momento, EPN condenó al fracaso la investigación en la medida en que descartó de antemano la gravedad de las denuncias, comprometiendo la posibilidad de que se condujera una investigación seria, objetiva, transparente y efectiva.<sup>58</sup>

A la fecha de presentación de este informe, la investigación de los casos revelados en el informe *Gobierno espía* no ha arrojado información significativa para conocer a los responsables materiales e intelectuales del uso de estas herramientas en posesión del Estado mexicano en contra de periodistas y defensores. Al contrario, confirma la falta de imparcialidad y objetividad para llevar a cabo una investigación que requiere mecanismos independientes ante una autoridad investigadora que, entre otras, adquirió el *software* Pegasus.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Aristegui Noticias, “La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto”, 9 de noviembre de 2014. <https://goo.gl/xudY1Y>

<sup>55</sup> “Los investigadores del caso Ayotzinapa acusan al Gobierno mexicano de espionaje”, *El País*, 10 de julio de 2017. <https://goo.gl/m7h718>

<sup>56</sup> Loret de Mola, Carlos. “Tanhuato: Las pruebas que hacen tropezar al gobierno (I)”. 1º. de septiembre de 2015. <https://goo.gl/cbJqDY>

<sup>57</sup> “Gobierno espía: Peña Nieto amenaza, luego se retracta y después niega responsabilidad”, *Animal Político*, 23 de junio de 2017. <https://goo.gl/etZzL6>

<sup>58</sup> ARTICLE 19, R3D, SocialTIC, et al. “Con sus declaraciones, EPN condena al fracaso la investigación por #GobiernoEspía y amenaza a quienes han denunciado”, México, 22 de junio de 2017. <https://goo.gl/Cfkvqy>

<sup>59</sup> Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, MCCI, “PGR compró Pegasus”, México, 28 de julio de 2017. <https://contralacorrupcion.mx/web/pgrcompropegasus/index.html>



## Agresiones contra la prensa durante 2017 en contexto digital

Fuente: ARTICLE 19

El uso abusivo de las facultades y capacidades del Estado mexicano para invadir la privacidad de quienes desempeñan un papel primordial para la democracia es, sin duda, una violación grave a los derechos humanos. Para contener el riesgo intrínseco de abuso de cualquier sistema de vigilancia, tales medidas deben basarse en legislación particularmente precisa, con reglas claras y detalladas.<sup>60</sup>

Por ello es indispensable que los esfuerzos legislativos se encaminen a instrumentar mecanismos de fiscalización de la vigilancia mediante una supervisión independiente, con facultades para fiscalizar la utilización de estas medidas, incluso aquellas de carácter reservado y confidencial.<sup>61</sup>

La transparencia deberá ser otro pilar democrático que deberá construirse para evitar casos como el de gobierno espía. Los Estados están obligados a aplicar el principio de máxima divulgación, desarrollado en el marco interamericano del derecho de acceso a la información, cuyo alcance abarca " [...] tanto las políticas y prácticas en torno a la vigilancia electrónica como la adquisición, desarrollo o actualización de los sistemas disponibles para ello, los protocolos para su uso, las condiciones y pautas para su autorización, e identificación de autoridades encargadas de la implementación, la autorización y la supervisión de la misma".<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Estándares...", *op. cit.*, párr. 218, p. 86.

<sup>61</sup> ARTICLE19, R3D y SocialTIC, #GobiernoEspía... *op. cit.*, pp. 68-69 y 73.

<sup>62</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Estándares...", *op. cit.*, párr.

Finalmente, será indispensable la identificación de los responsables del espionaje comprobado en el caso Gobierno espía, así como la determinación de las sanciones correspondientes. Al respecto, es importante considerar que la investigación debe dar luz sobre las motivaciones de los perpetradores para espiar a cada uno de los objetivos y sobre el manejo de la información obtenida tras las infecciones.

## VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS EN INTERNET

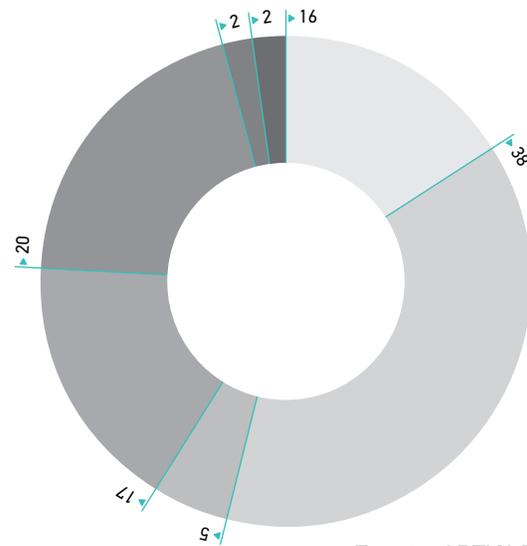
La esfera digital se ha convertido en uno de los espacios de asedio para el ejercicio de la libertad de expresión. Las agresiones a periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas se han trasladado del espacio físico a la virtualidad de internet. Aunque el impacto se perciba como algo menor, tiene consecuencias graves; recordemos que estamos en un contexto en el que cualquier amenaza a un periodista puede significarle la muerte. La violencia es real. Los efectos psicosociales<sup>63</sup> y la autocensura son algunas secuelas que conlleva el espectro de agresiones.

Este sexenio estuvo marcado por un aumento en las agresiones a medios y periodistas en el entorno digital. A partir de 2015, los medios digitales se convirtieron en el centro de ataques, desplazando a los medios impresos. ARTICLE 19 comenzó a documentar casos de ataques de denegación de servicio (DoS). En 2017, más

218 p. 86.

<sup>63</sup> ARTICLE 19. *Tercer informe trimestral: De lo digital a lo tangible*. 2016, p. 14. <https://goo.gl/vbfV6t>

Agresión	Total
Acoso y hostigamiento:	16
Amenaza:	38
Ataque a medio de comunicación:	5
Intervención de comunicaciones:	17
Intimidación:	20
Remoción de contenidos:	2
Violencia institucional:	2
<b>Total:</b>	<b>100</b>



Fuente: ARTICLE 19

de la mitad de los medios digitales recibieron este tipo de ataques y 40% señaló sufrir violencia o amenaza por su labor periodística.<sup>64</sup>

Si bien las amenazas se han convertido en un componente principal de las agresiones en el espacio digital, en donde 6 de cada 10 amenazas ocurrieron en internet, la violencia también reviste otras formas: campañas de desprestigio en la dimensión laboral, intervención de comunicaciones, difusión de contenido íntimo sin consentimiento, suplantación de identidad, intervención de cuentas en redes sociales y correos electrónicos, el *doxxing*, es decir, la publicación no consentida de información personal.

En 2017, hubo 100 agresiones dirigidas a periodistas y medios de plataformas digitales y ocurrieron en el entorno digital.

Las respuestas a la violencia en línea no pueden pensarse solamente con una regulación restrictiva o puramente penalista. Enfrentar la violencia no pasa únicamente por reformar los códigos penales. Diversos actores deben articularse para hacer frente a la violencia contra periodistas y, particularmente, a la que se ejerce hacia las mujeres. Los intermediarios como Twitter, Facebook y Google tienen un papel preponderante para la resolución de estas problemáticas, pero, fundamentalmente, corresponde a las instituciones gubernamentales encargadas de generar estrategias

integrales que garanticen la seguridad del ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.

¿Cuál es el papel que debe desempeñar el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión para enfrentar la violencia en la esfera digital? En primer lugar, no puede reducirse el riesgo por tratarse de una violencia ejercida en un espacio virtual. El efecto de las agresiones impacta directamente en las y los periodistas. No puede minimizarse el trabajo periodístico porque se hace en y a través de las redes sociales y las tecnologías. Las autoridades encargadas de realizar las investigaciones como la FEADLE, o aquellas encargadas de garantizar su protección como el Mecanismo, deben considerar el espacio digital igualmente relevante que el espacio físico. El mundo *offline* y *online* están íntimamente vinculados. Periodistas que usaban de manera activa las redes sociales y los medios digitales, como Cecilio Pineda en Guerrero, Moisés Sánchez en Veracruz y Maximinio Rodríguez en Baja California Sur, fueron asesinados.

Las instituciones facultadas para garantizar la protección a periodistas, así como las encargadas de investigar los delitos relacionados con la libertad de expresión, deben incorporar de forma transversal la dimensión digital dentro de sus funciones. Además, deben generar las capacidades internas para hacer frente a estas agresiones. Su papel es salvaguardar la vida y la integridad de las y los periodistas. También es fundamental que establezcan una relación con víctimas e intermediarios, a fin de atender y resolver las problemáticas que enfrentan

<sup>64</sup> "Casi la mitad de medios digitales en México y AL han sufrido ataques y amenazas", *Animal Político*, México, 21 de julio de 2017. <https://goo.gl/yyDS1j>

## Agresiones en contexto digital por entidad durante 2017

ARTICLE 19



Fuente: ARTICLE 19

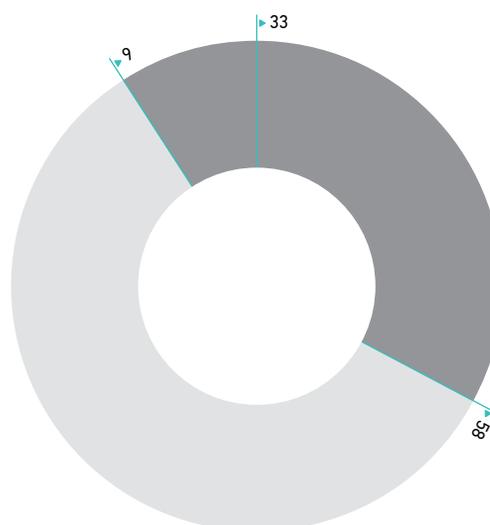
Agresor	Total
Baja California	2
Baja California Sur	3
Chiapas	3
Chihuahua	3
Ciudad de México	38
Coahuila	3
Colima	2
Estado de México	3

Agresor	Total
En el extranjero	2
Guanajuato	5
Guerrero	3
Jalisco	1
Michoacán	1
Morelos	1
Nayarit	2
Oaxaca	8

Agresor	Total
Puebla	2
Querétaro	1
Quintana Roo	2
Se reserva	3
Tamaulipas	4
Tlaxcala	2
Veracruz	4
Yucatán	2
<b>Total:</b>	<b>100</b>

### Tipo de víctima en contexto digital durante 2017

Víctima	Total
Mujeres	33
Hombres	58
Medios	9
Total	100



Fuente: ARTICLE 19

## VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN INTERNET

En 2015, se documentaron un total de 84 ataques contra mujeres comunicadoras y periodistas, de las cuales 23 fueron amenazas, 6 de ellas perpetradas a través de redes sociales, que consistieron en acciones de hostigamiento, acoso sexual, amenazas, campañas de desprestigio con connotación sexual, fotomontajes difundidos con la intención de estigmatizar a la víctima y la publicación de fotografías y material privado sin consentimiento. Para 2016, 97 agresiones se dirigieron contra mujeres, de las cuales 23 ocurrieron en el espacio digital. En total, 17 mujeres periodistas recibieron amenazas y actos de acoso y hostigamiento en redes sociales. En 2017, se registraron 130 agresiones contra mujeres, 20 con connotación de género (7 de estas en el espacio digital).

Twitter y Facebook son principalmente las dos redes sociales donde se ejerce la violencia contra las mujeres, pero no se excluyen otras redes como YouTube en la cual se difunden videos para desprestigiar u hostigar. En el caso de Twitter, destaca el uso de imágenes violentas, personas portando armas, nombres escritos con balas, el uso de un lenguaje asociado al narcotráfico como “el patrón ya dio la orden” para lanzar los ataques hacia las mujeres periodistas. En ocasiones, las amenazas de muerte también incluyen a la familia de las mujeres periodistas.

La violencia hacia las mujeres es una extensión de lo que sucede en el espacio físico. Los efectos son aplastantes: “En el estómago... Yo siempre siento todo en el estómago... A mí me dan calambres en los pies [...] Y el dolor de cabeza y de espalda... bueno, ése es permanente”.<sup>65</sup>

Las amenazas contra mujeres periodistas también incluyen intimidaciones por parte de funcionarios públicos para iniciar procedimientos judiciales. Jessica Rosales, columnista de *El Heraldo de Saltillo*, locutora de Capital Máxima y directora de UNIMEDIOS, señaló a ARTICLE 19 que el representante jurídico de un partido político la amenazó con iniciar un proceso judicial en su contra a raíz de una columna que escribió, en la cual aludía al representante del partido por unos comentarios que hizo en la red social de Facebook después del feminicidio de Mara Castilla en Puebla.

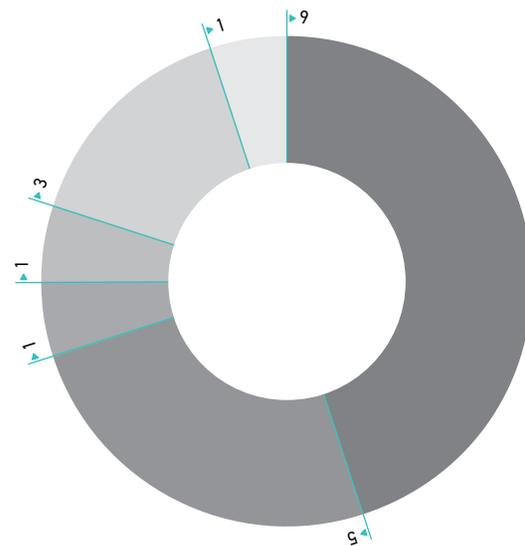
La periodista indicó que durante 2017, el funcionario la atacó en redes sociales con frases como: “Ya vi que estas pidiendo auxilio a gritos y eso me divierte...”; “Vamos a pasar del terreno mediático al Jurídico...Yo calladito hasta no verte en los juzgados”; “No me sorprende la

<sup>65</sup> Guerrero, Celia, “Machismo en línea: la violencia real en el mundo virtual”, *Factum*, 12 de junio de 2017. <http://revistafactum.com/machismo-en-linea/>

## Tipo de agresiones contra mujeres periodistas con componente de género durante 2017

ARTICLE 19

Agresión	Total
Acoso y hostigamiento	9
Amenaza	5
Ataque físico o material	1
Desplazamiento forzado	1
Intimidación	3
Privación ilegal de la libertad	1
<b>Total</b>	<b>20</b>



Fuente: ARTICLE 19

cantidad de mensajes de personas que también quieren demandar... traes muchos enemigos a cuestras según veo"; "Yo me voy a encargar de que no vuelvas a emitir una opinión así de nadie"; "Te viniste a meter con quien no debías".

Por otra parte, desde 2016 y hasta la fecha, Gloria Ruiz García, periodista *freelance* en Coahuila, ha sido víctima de amenazas, acoso y hostigamiento con componente sexual vía redes sociales por parte de un dirigente de una organización política después de haber publicado información relativa a un fraude relacionado con la circulación de autos ilegales en el estado.

La periodista indicó que el dirigente político la acusó de "corrupta, puta, de meterme con alcaldes, de manejar negocios impropios, asegurando que yo podía ser su hija 'porque se cogió a mi madre' y que 'mi hijo le pelaba los dientes' ". La oleada de agresiones continuaron con amenazas indirectas dirigidas a colegas del medio en donde labora. Además, fue víctima de acoso y hostigamiento a través de una campaña de desprestigio relacionada con su trabajo como periodista, acusándola de tener vínculos con el crimen organizado y de recibir dinero del gobierno. Las amenazas se agravaron cuando una persona en Facebook le dijo que cuatro agentes de Fuerza Coahuila vendrían por ella para llevarla a una casa de seguridad denominada como "la mansión". Dice Gloria Ruiz a ARTICLE19 lo siguiente:

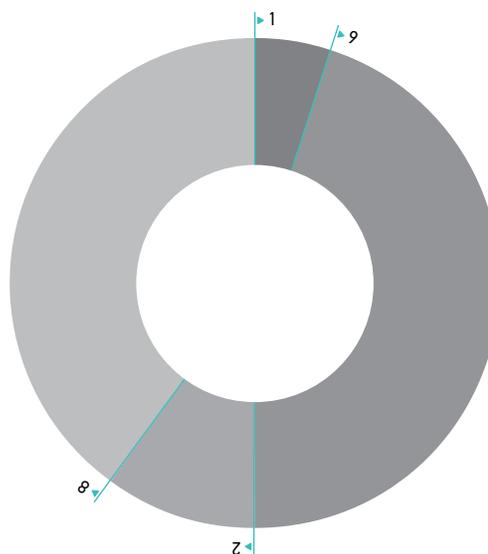
Es impacto alto que nos afecta emocionalmente, nos enfrentamos a cualquier tipo de amenaza y acoso por cualquier número de personas con o sin identidad falsa; no existe un mecanismo o autoridad que investigue eficazmente estas amenazas, la policía cibernética no toma con la seriedad que se requiere este fenómeno; esto nos obliga en algún momento a declinar de realizar ciertas investigaciones periodísticas o a limitarnos porque nos sentimos en un estado de indefensión.

Antes las amenazas, actos de intimidación, campañas de desprestigio y acoso sexual, Gloria Ruiz expresó a ARTICLE 19 lo siguiente:

[...] siento una gran impotencia como mujer periodista, coraje, porque cuando se tiene esta profesión y se trabaja reportando la verdad, pareciera que se comete un delito y que las autoridades lejos de proteger nuestros derechos, hasta se burlan de las agresiones que sufrimos; no hay garantías para realizar nuestro trabajo libremente en Coahuila y veo que el resto del país está en la misma situación. Pero ese coraje, esa impotencia, me hacen

## Agresores de mujeres periodistas, de agresiones con componente de género

Agresión	Total
Crimen organizado	1
Funcionario público	9
Particulares	2
Se desconoce	8
<b>Total</b>	<b>20</b>



Fuente: ARTICLE 19

levantarme cada día y seguir adelante. [Esto] que ahora hago es por dignidad, por mi familia, es por compañeras que han sido agredidas como yo y porque entre más mujeres periodistas alcemos la voz, más cerca estaremos de lograr el respeto y reconocimiento a nuestro género y nuestro trabajo.

El escalamiento de la violencia contra las mujeres es grave y seria. Por ello, las acciones encaminadas a la atención de este problema exigen guiarse por una perspectiva de género que reconozca los estereotipos asignados a las mujeres que deciden expresarse en las redes o a través del uso de las tecnologías. Los diversos tipos de agresión que viven en línea reflejan la violencia que ya experimentan en las calles, los espacios laborales, públicos o familiares.

El objetivo de los ataques está claramente orientado a callarlas, sacarlas de las redes y amedrentarlas para que no continúen ocupando los espacios de discusión pública. Muchos de esos ataques en línea tienen el potencial de materializarse; en diversas ocasiones se incita a otros agresores a presentarse físicamente ante las periodistas y agredirlas una vez que han divulgado su información personal sobre direcciones, horarios o ubicaciones. Lamentablemente, la revictimización o culpabilización por parte de las autoridades las desincentiva a denunciar las agresiones o a continuar con las investigaciones en caso de que existan.

Por lo tanto, este fenómeno se ha convertido en un problema público que, en 2017, desató una proliferación de modificaciones e iniciativas legislativas en la materia. Sin embargo, muchas carecen de una perspectiva de derechos humanos y su aplicación podría contravenir el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión, la privacidad, los derechos sexuales de las mujeres o propiciar un entorno de vigilancia sumamente invasivo.<sup>66</sup> Por mencionar un ejemplo, en mayo de 2017 se reformó el artículo 180 Bis del Código Penal del Estado de Chihuahua para incluir el “sexting” como una forma de acoso sexual, tipificándolo como una conducta sancionable, sin distinguir entre la difusión de contenido íntimo sin consentimiento con aquellas prácticas consensuadas y libres entre las personas involucradas.<sup>67</sup>

Finalmente, como en los otros temas que se han señalado en este capítulo, los intermediarios desempeñan un papel fundamental en el ecosistema digital donde se

<sup>66</sup> Luchadoras (coord.), *Informe: la violencia en línea contra las mujeres en México*, noviembre de 2017. Presentado a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres por varias organizaciones (ARTICLE19 Oficina para México y Centroamérica, Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, CIMAC Noticias, Derechos Digitales, Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos, JASS Asociadas por lo Justo Mesoamérica, La Sandía Digital, Luchadoras, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México (RNDDHM), SocialTIC, SonTusDatos (Artículo 12, A.C.). <https://goo.gl/uUrc92>

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 55 y 57.

Año	Total	Banda ancha		Banda estrecha		Otro	
		Absolutos	Por ciento	Absolutos	Por ciento	Absolutos	Por ciento
2015 <sup>a</sup>	12 810 487	12 666 624	98.9	86 501	0.7	144 684	1.1
2016 <sup>a</sup>	15 658 535	15 574 282	99.5	29 105	0.2	136 679	0.9
2017 <sup>a</sup>	17 397 850	17 340 095	99.7	17 242	0.1	129 022	0.7

Nota: La suma de los parciales no corresponde con el total por ser una pregunta de opción múltiple.

Cifras preliminares para 2017.

a Cifras correspondientes al mes de mayo.

Los datos del año 2017 son preliminares.

Fuente: INEGI

repite las prácticas de agresión y discriminación contra las mujeres. Las respuestas que se limitan al bloqueo de interacción o a los largos y aparatosos procesos de reporte que en muchos casos resultan ser respuestas paliativas al problema; carecen de una propuesta estructural para erradicar la violencia en sus plataformas y garantizar que las mujeres no sean nuevamente excluidas de la pluralidad de las voces que nutren la discusión pública.

Estas empresas deberían concentrar sus esfuerzos en que sus mecanismos de reporte sean efectivos, diseñados con una perspectiva de género que considere la violencia diferenciada que viven las mujeres en línea. En el mismo sentido, es necesario que sus Términos de Servicio y/o normas comunitarias reflejen el reconocimiento de los impactos generados por esta forma de violencia, tanto en el espacio físico como en el digital, para así abonar al mejoramiento de las medidas para dar respuesta al problema y a la construcción de lugares seguros desde un punto de vista estructural.<sup>68</sup>

## LA EXCLUSIÓN EN LA UNIVERSALIDAD DE INTERNET EN MÉXICO

Desde el inicio de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, la esfera digital adquirió una especial relevancia. En primer lugar, porque se trató de una elección presidencial marcada por el uso intensivo de las redes sociales y el internet. El campo de batalla electoral dejó de concentrarse en el espacio físico, tradicionalmente utilizado para favorecer a un candidato y desprestigiar a otro, para trasladarse a las red de redes. Fue la elección

en la cual comenzaron a resonar los términos como *granjas de bots*, *peñabots*, cuentas automatizadas y/o grupos organizados de personas que buscaban posicionarse o *tumbar* temas para influir en las tendencias (*trending topics*)<sup>69</sup> de las redes sociales, como es el caso de Twitter.

En segundo lugar, la esfera digital se convirtió en el centro de atención después de concretarse la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, la cual elevó a rango constitucional el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el derecho de acceso a internet y la responsabilidad del Estado de garantizar “a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal”.

Esta política prometía cerrar la brecha digital existente a través de la cobertura universal y la cobertura social, poniendo especial énfasis en los sectores vulnerables.<sup>70</sup> Sin embargo, su deficiente implementación y medición han provocado que en las zonas rurales y las comunidades indígenas la brecha digital sea aún más palpable y excluyente.

Contradictoriamente, el gobierno federal ha insistido en un significativo incremento en la cantidad de usuarios de internet en México: más de 70% en los últimos cuatro

<sup>69</sup> Robertson, Riley y Willis, “Cómo Hackear una elección: Andrés Sepúlveda afirma haber alterado campañas electorales durante ocho años dentro de Latinoamérica”. *Bloomberg*, 31 de marzo de 2016. <https://goo.gl/j2N6PD>; “Bots” de EPN adquieren fama internacional: Univisión descubre más cuentas falsas para manipular redes. <http://www.sinembargo.mx/14-05-2012/233766>

<sup>70</sup> Gobierno de la República, Resumen de la explicación de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones, punto XVIII, pp. 16. <https://goo.gl/jCMVm7>

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 60 y 61.



Convocadas por redes sociales, a través del Hashtag #NiUnaMenos, miles de mujeres en contra de la violencia machista promovieron un paro nacional y tomaron las calles la Ciudad de México, 19 de octubre de 2016. (Foto: Prometeo Lucero)

años, con cifras específicas que señalan haber aumentado de 40 a 70 millones de personas conectadas.<sup>71</sup> El impacto referido es por muchas razones cuestionable, principalmente desde un punto de vista metodológico en la medición de las políticas de cobertura y en la falta de imparcialidad en el diseño del instrumento de evaluación de impacto por parte del INEGI y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).<sup>72</sup>

Para ARTICLE 19, el derecho de acceso a internet tiene un carácter instrumental básico para el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, que a su vez fungen como medios para ejercer otros derechos. En especial aquellos, ligados al desarrollo e intereses de las comunidades y los grupos de población históricamente excluidos.

<sup>71</sup> Reséndiz, Francisco, "Rechaza Peña Nieto rechaza limitación a la libertad de expresión y prensa", El Universal, 10 de noviembre de 2016, disponible en: <https://goo.gl/fbJbGj>; Lagunes, Alejandra, Ceremonia de Apertura en el Foro de Gobernanza de Internet (archivo de video), diciembre de 2016. <https://goo.gl/B9K8K6>

<sup>72</sup> Ortiz, Juan, "El estirón de México conectado: ¿Cuánto creció realmente el número de usuarios de internet en 2015?", Observatorio de R3D. <https://goo.gl/Yma7Jx>

Por ello, como parte de un diagnóstico (fase I) realizado en siete comunidades indígenas hablantes de chol y tzeltal (Plan de Ayala, Potioja 2° Sección, Río Jordán, San Juan Bartolomé, Ruiz Cortines y Arroyo Encanto) del Estado de Chiapas durante 2017, podemos afirmar que la brecha digital se ha convertido en un nuevo factor de exclusión social, económico, cultural y comunitario en México.

La exclusión no sólo se da en términos de acceso a internet, sino también está aparejada de una desigualdad económica y un rezago educativo permanente, hoy en día complementado con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La percepción hacia internet tiende a ser negativa por parte de ciertos grupos generacionales en las comunidades que llegan a afirmar que "internet no es un derecho de ellos puesto que ya tienen sus usos y costumbres".

Por otro lado, otros grupos de personas más jóvenes encuentran las primeras barreras ligadas a factores económicos. Si bien una comunidad puede tener una antena satelital que brinda acceso a internet, esto no se traduce en su uso y aprovechamiento. El número de hogares con una computadora es mínimo y el uso



Un ciudadano documenta con su celular el derrumbe de un edificio al poniente de la Ciudad de México, poco después del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017 (Foto: Prometeo Lucero)

de teléfonos inteligentes es reducido a pesar de su expansión.

En Chiapas, el porcentaje de hogares ubicados en zona rural alcanza el 47.6% de su población, del cual únicamente el 4% cuenta con una computadora.<sup>73</sup> Cifras representativas pero que aún no muestran la realidad rural ni de las comunidades indígenas relacionada con la brecha digital.

Otra barrera económica está relacionada con el costo y su relación con el ingreso familiar,<sup>74</sup> especialmente en comunidades indígenas y campesinas. De forma paralela, está gestándose en las dinámicas comunitarias la percepción de internet como vicio. Es decir, un gasto de dinero innecesario porque no conlleva ningún elemento provechoso.

<sup>73</sup> INEGI "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017" *Hogares con computadora por entidad federativa en áreas urbano rural, 2017*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <https://goo.gl/pUcmJo>

<sup>74</sup> Chiapas es el Estado con mayor nivel de pobreza y pobreza extrema en el país, además de contar con el menor ingreso corriente. Coneval. "Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010 -2016", México, 2016. <https://goo.gl/iu9UJa>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, "Presenta INEGI los resultados de una nueva serie de la Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) 2016", 28 de agosto de 2017, p. 3. <https://goo.gl/EUHMA6>

No obstante, las principales razones por las cuales las personas manifestaron conectarse a internet refieren cuestiones de entretenimiento (ver videos, descargar música, uso de Facebook); comunicación (principalmente con familiares que habitan en otras localidades, estados de la República o en otros países, y WhatsApp y Messenger figuran entre las plataformas más utilizadas). Otro elemento que resalta, en especial entre jóvenes, es la asociación del uso de internet como una herramienta de aprendizaje para acceder a información que los apoye en la realización de tareas o investigaciones.

Sin embargo, cuando las y los jóvenes en un taller mencionaron que el uso de internet se orientaba a hacer tareas escolares, pudo observarse que no sabían cómo manejar una computadora, desconocían cómo usar internet para buscar información o bien no contaban con la tecnología para acceder a la red. Es decir, en las comunidades en las que funcionaba el programa México Conectado, las y los jóvenes no usaban el internet como parte de las actividades escolares.

La calidad del internet es otro aspecto relevante, señalaron que la señal se va constantemente: "Es lenta y tardan en salir los mensajes". Este fenómeno tiene un impacto directo en la reducción del uso de internet



Tras la celebre frase "Ya me cansé" del entonces procurador Jesús Murillo Karam en torno al caso de la desaparición de 43 estudiantes normalistas en Iguala, a través de redes sociales se organizaron distintas movilizaciones. 7 de noviembre de 2014 (Foto: Prometeo Lucero)

para otros fines que no sean la comunicación a través de mensajería instantánea. Además, algunos jóvenes expresaron que para tener acceso a internet deben desplazarse a otras comunidades que están a una hora de trayecto a pie.

Por otro lado, el uso de internet en las comunidades tiene un efecto sobre las dinámicas comunitarias. Algunas asambleas ejidales han determinado que el uso de Whatsapp está prohibido a partir cierta hora (foto del letrero). Los espacios tradicionales de convivencia se han visto desintegrados por aquellas personas que prefieren reunirse en lugares donde puedan conectarse a internet y prescindir de sus interacciones habituales en la comunidad.

Otros de los aspectos negativos que varias mujeres identificaron fueron: *ciberbullying*, amenazas, fotos robadas que se difunden sin consentimiento, mensajes falsos, anuncios, virus y afectaciones a la privacidad de las personas. Los efectos e impactos de tales agresiones suelen recrudecerse en situaciones donde el conocimiento en el uso de las TIC, y los riesgos implícitos en ellas, es precario.

Asimismo, pudimos observar una brecha de género en el uso de las tecnologías de la información en zonas rurales e indígenas de Chiapas. En ciertas comunidades las mujeres se perciben a sí mismas ajenas al uso de la tecnología o de internet. En su mayoría por no saber

leer ni escribir, o por considerarlas herramientas para los hombres y los jóvenes. De ahí que los hombres tengan mayor utilización de internet y de la tecnología, son ellos quienes suelen tener la oportunidad de salir de la comunidad, realizar actividades diversas a las comunitarias u obtener cierto grado de estudios.

De los hallazgos preliminares de este diagnóstico podemos afirmar que el diseño de políticas públicas relacionadas con el derecho de acceso a internet debe contemplar la dimensión cultural y comunitaria. Requieren abandonar su concepción desde un centro urbanizado y digitalizado. Deberán tomarse también en cuenta algunos aspectos, como la lengua indígena, la generación de capacidades para que los miembros de las comunidades sean creadores de contenido y habilitar su participación como proveedores de internet en sus comunidades.

Por ejemplo, la palabra internet no es parte de su vocabulario y como resultado de los talleres de aproximación a los derechos digitales, jóvenes tzeltales concibieron internet como un buscador de cosas: Jkotesel k'op; archivo grande: Mukúl; archivo o como una red de voces: Jalab copil; un grupo de hombres adultos lo relacionaron con un gran camino por donde pasan las cosas: Yochib Laktayañ. Así, la pertinencia cultural y el uso crítico de internet para reducir la brecha digital es fundamental.

# TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

ARCHIVOS PARA EL CONOCIMIENTO  
DE LA VERDAD

---

CAPÍTULO CUATRO

ARTICLE 19



04





# TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ARCHIVOS PARA EL CONOCIMIENTO DE LA VERDAD

Las narrativas de las y los candidatos en el contexto electoral de 2018 se enfocan, en gran medida, en la ruta que plantearán para construir un Estado de derecho que garantice igualdad, seguridad y justicia en México. Sin embargo, sería estéril exponer soluciones sobre las atrocidades del combate contra el crimen organizado en los últimos once años si no toman en cuenta la impunidad de los hechos del pasado. Por esta razón, deben privilegiar el conocimiento de la verdad como parte del discurso y las acciones de política pública que permitan rendir cuentas a quienes, beneficiándose del contexto de ausencia de justicia, han operado contra las instituciones y contra el derecho de saber la verdad de las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Para integrar argumentos sólidos sobre el conocimiento público de la verdad, así como sus diferentes categorías de análisis, es trascendental considerar los archivos y su tratamiento. Estos supuestos se expusieron en el informe anual 2016 de ARTICLE 19, *Libertades en resistencia*<sup>1</sup> y aquí confirmaremos su importancia y relevancia histórica, así como las áreas de oportunidad que su apertura sugiere. La ausencia de verdad en los casos de violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado tiene repercusiones en la posibilidad de conocer la verdad en los casos ocurridos en el presente.

Los únicos dos intentos que hubo en México por lograr un proceso de verdad y justicia —enfocado en dilucidar

las atrocidades cometidas por el Estado mexicano durante los años sesenta, setenta y ochenta, y además, fincar responsabilidades penales a las autoridades correspondientes— se basaron primordialmente en evidencias obtenidas de los archivos del Estado. En un primer momento, en 2001, fue publicado el *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Este informe dio continuidad a quejas interpuestas ante la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), posteriormente transferidas a la CNDH “[...] con datos vagos e imprecisos, no sólo respecto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, sino respecto de la identificación personal de los afectados”.<sup>2</sup> A partir de la investigación en archivos públicos, entrevistas e inspecciones oculares, las incongruencias y ausencias se reordenaron y organizaron para mantener la congruencia de los datos.

Posteriormente, entre 2002 y 2007, el equipo de la Dirección de Investigación y Análisis de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) analizó los contenidos de 4,223 cajas con documentos de las instituciones de seguridad para dar cuenta de los crímenes cometidos por el Estado mexicano.<sup>3</sup> Como resultado, se publicó el *Informe Histórico a*

<sup>1</sup> En específico ver ARTICLE 19, “El control de la información y la censura del pasado”, en *Libertades en Resistencia*, Ciudad de México, marzo de 2017. [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia\\_Informe-2016-A19.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia_Informe-2016-A19.pdf)

<sup>2</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, “Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80” (en línea), México, CNDH, 2001, p. 15. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001\\_Desapariciones70y80.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf). [Consultado: 12 de enero, 2018].

<sup>3</sup> El 27 de noviembre de 2001 fue publicado en el Diario Oficial de

la *Sociedad Mexicana*. Actualmente, el Estado mexicano no reconoce el informe, pero el Comité 68 lo recuperó e integró.<sup>4</sup> A través de éste conocimos, de manera oficial, la existencia de por lo menos 788 desapariciones forzadas.<sup>5</sup>

Tales datos son “asombrosos [porque] México siempre había negado ser uno de los países que cometía estos crímenes y, por otro lado, siempre criticó en los foros internacionales actividades similares desarrolladas por las dictaduras militares en Guatemala, Chile o Argentina”.<sup>6</sup>

Ambos esfuerzos —aún cuando no fueron debidamente procesados por el poder judicial— dan cuenta de la importancia de los archivos para los procesos de

memoria, verdad, justicia y reparación. Si bien los documentos de los archivos estatales no necesariamente contienen la verdad sobre los hechos, sí permiten observar y analizar los mecanismos con los que operan las autoridades y la forma en la que asumen diversas narrativas para justificar el ejercicio de la violencia, por ejemplo: las categorías con que nombran a los enemigos de Estado, el uso de conceptos vagos y difusos para referirse a una desaparición o la intención de crear confusión con las personas que fueron detenidas.<sup>7</sup>

La información en los archivos es trascendental porque permite analizar contextos o hechos en casos de violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, así como recabar elementos para fincar responsabilidades por acción, omisión o aquiescencia.<sup>8</sup>

la Federación un Acuerdo presidencial mediante el cual Vicente Fox dispuso la creación de la Fiscalía Especial y la transferencia y apertura de los archivos de las extintas Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales al Archivo General de la Nación, así como de las autoridades locales que ejercieron funciones similares: Presidencia de la República, Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, Diario Oficial de la Federación, arts. 5 y 6. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001)

<sup>4</sup> El Comité 68 retomó el informe publicado por la Fiscalía en 2006 —posteriormente retirado y no reconocido— y una versión preliminar fue filtrada el mismo año por la organización estadounidense National Security Archive (NSA) con el nombre *Que no vuelva a suceder*. Con ambas versiones publicó una edición íntegra del informe. Mientras es sencillo acceder al informe *Nunca más*, de la CONADEP en Argentina, o al de *Guatemala nunca más*, en México ni siquiera se reconoció el informe de la FEMOSPP y su publicación estuvo a cargo de la sociedad civil.

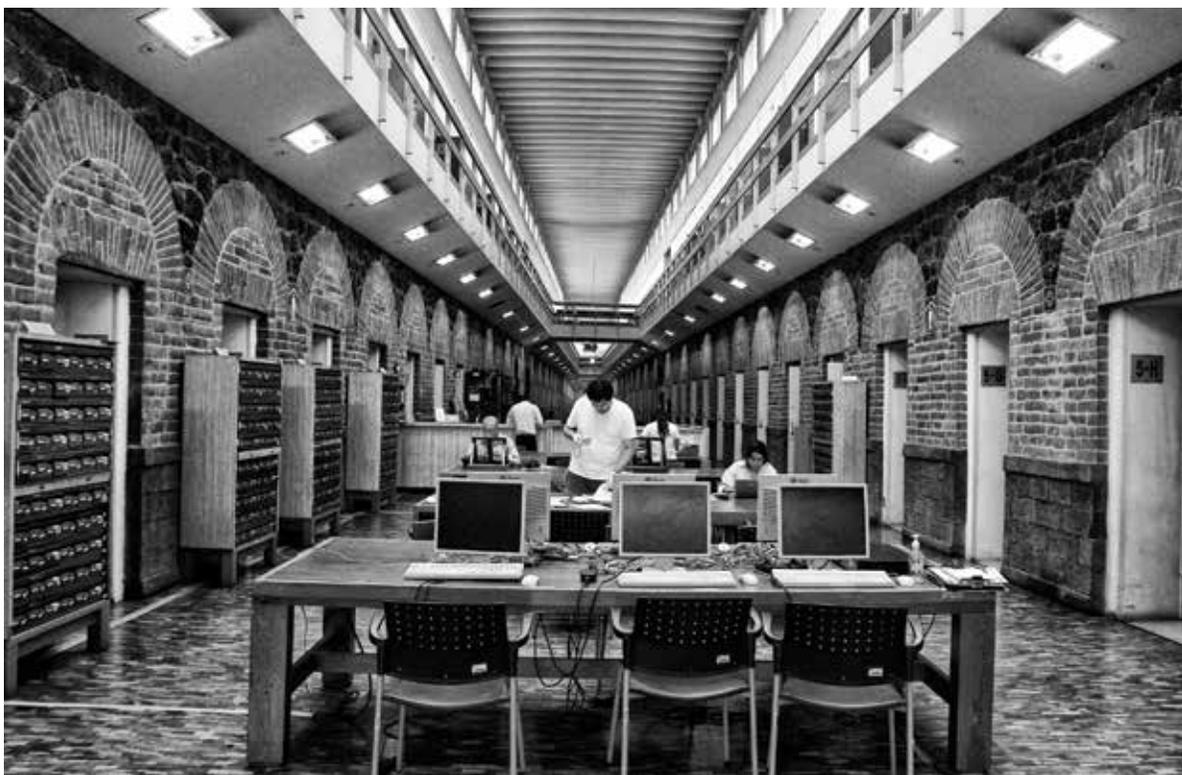
<sup>5</sup> Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, FEMOSPP, *Informe histórico a la sociedad mexicana*, Ciudad de México, Comité 68, 2008.

<sup>6</sup> National Security Archive, citado en “Ecos del informe sobre la Guerra Sucia”, *Emeequis*, 19 de febrero, 2011. <http://www.m-x.com.mx/2011-02-19/ecos-del-informe-sobre-la-guerra-sucia-2/>

A continuación abordaremos la función que tienen los archivos para garantizar el derecho a la información como componente del derecho a la verdad y el derecho a la libertad de expresión, e identificaremos su utilidad como evidencia en procesos de justicia del pasado reciente y su función para que familiares conozcan la versión del Estado sobre lo que ocurrió con sus padres, hijos, madres, hermanas desaparecidas; posteriormente, describiremos algunas estrategias legales utilizadas para cerrar su acceso hoy en día, en particular a través del caso de información sobre fosas clandestinas y, finalmente, se analizan las implicaciones de la Ley General de Archivos, aprobada por el Senado en diciembre de 2017.

<sup>7</sup> En documentos y reportes de agentes de la DFS es posible observar el uso de eufemismos para nombrar la desaparición forzada, tales como detenido o prófugo. Entrevista con el historiador Camilo Vicente Ovalle, investigador del período de la represión y de la desaparición forzada, noviembre, 2017.

<sup>8</sup> Aquí y en lo sucesivo, el énfasis es de los autores (a menos que se indique lo contrario).



Archivo General de la Nación (Foto: Cuartoscuro)

## 1. SIN ARCHIVOS NO HAY LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El cierre parcial o total de los archivos<sup>9</sup> es una estrategia utilizada por gobiernos para limitar el acceso a información; la reserva y clasificación de información sobre violaciones a derechos humanos impide la rendición de cuentas de grupos y autoridades, debido a que contienen imágenes, órdenes, nombres, números y un sinnúmero de datos que pueden ser clave para investigaciones y denuncias.

Al respecto, conocer las líneas de investigación de una averiguación previa o los expedientes de los procedimientos administrativos sancionadores, puede ser información que debele participación, omisión o aquiescencia del Estado en la comisión de violaciones graves de derechos humanos. Por esta razón, hay un control

político de la información, porque abrirla, incluso la histórica, permite escudriñar a quienes aún ostentan algún cargo en el poder.

La presión internacional hacia México en materia de archivos ha incluido voces que se han pronunciado por su apertura desde los estándares que marca el derecho internacional de los derechos humanos,<sup>10</sup> y la respuesta de las autoridades suele estar enfocada en el cumplimiento de la Ley General de Transparencia<sup>11</sup> —considerada la más progresista a nivel internacional—<sup>12</sup> que aporta numerosos insumos para la máxima publicidad

<sup>9</sup> Cuando hablamos de archivos y de la estrategia de cierre que los acompaña, nos referimos no sólo a los archivos históricos (que contienen los documentos sobre la memoria institucional), sino también a los archivos de trámite (de uso cotidiano de una unidad responsable, necesarios para el ejercicio de sus atribuciones) y de concentración (de consulta esporádica de la unidad administrativa de los sujetos obligados). Ley Federal de Archivos, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero, 2012 (última reforma de 19 de enero de 2018). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfa.htm>

<sup>10</sup> Cfr. CIDH, ONU, *Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017*, párr. 56, 4 de diciembre de 2017, [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones\\_Preliminares\\_ESP.PDF](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones_Preliminares_ESP.PDF)

<sup>11</sup> Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).

<sup>12</sup> México obtuvo el primer lugar en materia de transparencia en la escala realizada por el Centre for Law and Democracy, en el que se evaluó a 112 países. <https://www.law-democracy.org/live/congratulations-mexico-for-the-worlds-best-right-to-information-law/>

en la materia, pero no debe ser la única vía de acceso a este tipo de información.

Como ejemplo del uso de los archivos, podemos señalar la investigación periodística en México denominada *La estafa maestra*,<sup>13</sup> de *Animal Político* y otros aliados que denunciaron las estrategias sobre el desvío de dinero de algunos gobiernos estatales, como el ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, y algunas secretarías federales, como la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de la política para la creación de capacidades, la participación y la protección social de los sectores más vulnerables. Los documentos en los que se basó esta investigación provienen esencialmente de archivos estatales: 517 solicitudes de información, 100 actas constitutivas, 5 declaraciones de impuestos, 5 procesos de licitación, a través de fuentes como el Registro Público de Comercio, Portales de Obligaciones de Transparencia, listados de contribuyentes, entre otras.

La política de archivos permitió el análisis de información y la identificación del contraste de la ruta por la que se desviaron los fondos.

<sup>13</sup> Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, "La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público", en *Animal Político*, 2017. <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

---

**Sin información oficial sería muy complicado contar con datos y evidencia que tuvieran la fuerza suficiente para sostener una acusación como la que se hace en esta investigación. Si bien las percepciones sociales y las denuncias son un mecanismo útil para confirmar la verdad de los hechos, los archivos sustentan las cifras y los supuestos de interés público que permiten, por medio de su publicación, que haya un entorno informado, lo cual abona a la *libertad de expresión*.**

---

En materia de estándares internacionales, este vínculo entre acceso a información y libertad de expresión se encuentra establecido en el Sistema Interamericano de derechos humanos: primero en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>14</sup> y, específicamente, en el principio 4 de la *Declaración Principios sobre la Libertad de Expresión*, que establece que "El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos". Así como en su principio 5, donde afirma que "[...] la creación de obstáculos que impiden el libre flujo informativo violan el derecho a la libertad de expresión".<sup>15</sup>

<sup>14</sup> El artículo 13, en su inciso 1, dice: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>15</sup> "Declaración de principios sobre Libertad de Expresión", octubre de 2000. <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>



La PGR tiene conocimiento de **505** fosas clandestinas y **2,055** víctimas exhumadas

Ahora bien, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información forman parte de un ámbito especial de protección cuando se trata de información relativa a casos de violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, dado que hay agentes del Estado que participaron en su comisión. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) hay apoyo substancial a la idea de que los Estados tienen una obligación afirmativa para reunir, crear y preservar archivos vinculados a represión estatal y violaciones de derechos humanos. Esto se debe a que los archivos han sido fuente clave en procesos de verdad y justicia por atrocidades del pasado, no sólo en México con la FEMOS-PP, sino también para los procesos judiciales, algunos más exitosos que otros, en contra de regímenes militares como los de Argentina, Chile, Uruguay o Guatemala.

Por esta razón, los estándares internacionales, particularmente del SIDH, han señalado en repetidas ocasiones la importancia de los archivos públicos y las responsabilidades de los Estados parte para garantizar su ac-

ceso público.<sup>16</sup> En este sentido, el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009* estableció que “[...] los Estados también tienen el deber de crear [...] archivos designados para recolectar y organizar información sobre violaciones graves a los derechos humanos que ocurrieron en sus países.”<sup>17</sup> Por su parte, el informe *Derecho a la verdad en las Américas*<sup>18</sup> reforzó esta noción al afirmar que “[...] el derecho de acceso a la información impone a los Estados el deber [...] de crear y preservarlos [archivos] cuando no han sido compilados y organizados de esa manera”. Adicionalmente, la CIDH señaló que “[d]eben tomarse medidas para promover, implementar y reforzar el derecho de acceso a la información creando y manteniendo archivos públicos”.<sup>19</sup>

## La política en materia de archivos ha pasado inadvertida por la agenda de derechos humanos en México, a pesar de ser un elemento clave para el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la verdad.

<sup>16</sup> La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha hecho explícito que la “[...] manipulación o destrucción de archivos o registros policiales no sólo puede constituir un impedimento para la adecuada realización de la justicia en muchos casos, sino que, además, da lugar a una violación del derecho de acceso a la información”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión- CIDH, 2009, p. 21.

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 30 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 51, párr. 83-85.

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho a la verdad en América*, 13 de agosto de 2014, párr. 118, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2.

<sup>19</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Principios sobre el derecho al acceso a la información*, 7 de agosto de 2008, párr. 10, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

Buscar, recibir y difundir información a partir de los archivos, además de abonar a la construcción de la verdad, permite aportar elementos probatorios para casos que permanecen en total opacidad. Además, permite a los familiares recuperar piezas de información sobre cómo el Estado registró el hecho. El historiador Camilo Vicente relata la manera en que familiares de desaparecidos del año 1977 en Culiacán, Sinaloa, han logrado conocer fragmentos de información sobre lo que ocurrió. A partir de documentos identificados en archivos estatales han podido conocer la versión del Estado sobre un hecho específico. Ahora bien, señala Camilo Vicente, es necesario decir que en los archivos no se encuentra la memoria de los desaparecidos, asesinados o encarcelados por razones políticas, sino la memoria no dicha del Estado. Por ello es relevante, pues ayuda a completar el cuadro complejo del proceso de contrainsurgencia, las graves violaciones de derechos humanos y, finalmente, muestra la relevancia del acceso a esas fuentes para el derecho a la verdad.<sup>20</sup>

Al respecto, no sólo es imperante la apertura de información sobre las décadas que van de los años sesenta a los ochenta, sino también en casos como San Fernando 2010<sup>21</sup> y 2011,<sup>22</sup> Cadereyta 2012,<sup>23</sup> Apatzingán 2015<sup>24</sup> o Tlatlaya 2015.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Entrevista con el historiador Camilo Vicente Ovalle, investigador del periodo de la represión y desaparición forzada, noviembre de 2017.

<sup>21</sup> Turati, Marcela, *et al*, "Más de 72", Periodistas de a pie, Conectas. <http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/capitulo1.html>

<sup>22</sup> "Fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas", Fundación para la Justicia y del Estado Democrático de Derecho. <http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-restos-en-san-fernando-tamaulipas/>

<sup>23</sup> Nájjar, Alberto, "México: ¿quiénes son los muertos de Cadereyta?", BBC Mundo, 22 de mayo de 2012. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/05/120521\\_cadereyta\\_mexico\\_a0](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/05/120521_cadereyta_mexico_a0)

<sup>24</sup> Castellanos, Laura, "Fueron los Federales", Aristegui Noticias, 19 de abril de 2015. <https://aristeguinoticias.com/1904/mexico/fueron-los-federales/>

<sup>25</sup> Ferri Tórtola, Pablo, "Exclusiva: testigo revela ejecuciones en el Estado de México", *Esquire Latinoamérica*, 14 de septiembre de 2017. <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esxclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>

---

## El combate contra la impunidad en casos de violaciones a derechos humanos necesita forzosamente una política que garantice el acceso a los archivos y a los documentos que contienen.

---

La impunidad del pasado, acompañada de la falta de acceso a la información para conocer los detalles sobre lo que ocurrió, se hace extensiva a los casos de hoy: *la impunidad del pasado debe entenderse como la continuidad que sustenta la impunidad del presente.*

## 2. EL CIERRE DE LOS ARCHIVOS HISTÓRICOS Y DE LOS ARCHIVOS VIVOS

*Sin acceso a los archivos no es posible garantizar el derecho de acceso a la información.* Toda respuesta a una solicitud de información enviada a través del Sistema Nacional de Transparencia tendrá como fuente los fondos documentales de las instituciones del Estado. Los archivos dan cuenta de las funciones y atribuciones, así como de cada actividad realizada por una autoridad, ya sea por medio de documentos producidos o recibidos. Por esta razón, cuando hablamos de archivos no nos referimos solamente a los archivos históricos, sino a todo expediente que documente los procedimientos del Estado.

Los archivos pueden dar cuenta de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades a través de cadena de mando, reportes de agentes, averiguaciones previas con líneas de investigación manipuladas; pero también pueden servir para encontrar las fallas en el ejercicio de las funciones estatales en materia de investigación y procuración de justicia, y las omisiones del Estado. De esta forma, el control sobre lo que se registra, la manera en que se registra y la falta de publicación impide que se finquen responsabilidades a funcionarios. Así, las políticas de control sobre los archivos son trans-



Aidée Luque Lazo, de Progreso, Honduras, posa con la foto de su hijo y otros tantos migrantes centroamericanos cuyo paradero es desconocido en México. Reynosa, Tamaulipas. (Foto: Prometeo Lucero)

versales y abarcan tanto los documentos históricos, particularmente los que contienen información sobre la represión, y se hacen extensivas a los archivos que siguen activos en las distintas instituciones.

Hemos identificado una serie de prácticas que parecen tener un mismo objetivo: *cerrar la información a la vez que se mantiene una faceta de apertura y transparencia gubernamental*. Sin embargo, la ausencia de un enfoque de derechos humanos en materia de archivos no permite hacer efectivos los alcances en materia de transparencia. Sin esta perspectiva, con toda facilidad pueden aplicarse estrategias para el control de la información directamente en los archivos.<sup>26</sup> La falta de transparencia en la gestión documental que se hace en los archivos activos en las instituciones, es uno más de

<sup>26</sup> Algunas de estas estrategias las hemos denunciado durante el proceso de la aprobación de una Ley General de Archivos. En particular, ver ARTICLE 19, "Por una Ley general de Archivos congruente y funcional", 13 de septiembre de 2017, que describe las preocupaciones sobre los riesgos y problemas del proyecto de la Ley. <https://articulo19.org/por-una-ley-general-de-archivos-congruente-y-funcional/>

los mecanismos que atenta de manera indirecta contra el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión.<sup>27</sup>

Las estrategias de cierre de los archivos históricos se abordaron en el Informe Anual 2016 de ARTICLE 19,<sup>28</sup> sin embargo, es necesario mencionar que el control sobre los documentos históricos sigue siendo una práctica común. Después de 2015 se canceló la consulta directa de los documentos del fondo de la Dirección Federal de Seguridad (fondo DFS), que desde su apertura han

<sup>27</sup> En este informe anual abordamos dos mecanismos para el control efectivo del Estado sobre las narrativas: 1) mecanismos indirectos y más sofisticados implementados principalmente por el gobierno federal que incluyen control de acceso a archivos, vigilancia ilegal focalizada contra periodistas y personas defensoras, testado de datos personales o el uso de la publicidad oficial para manipular medios; 2) mecanismos directos implementados principalmente por gobiernos locales que incluyen la represión y la violencia. Cuando no tienen efecto los primeros, se implementa la violencia directa: agresiones contra la prensa o personas defensoras de derechos humanos. ARTICLE 19, *Liberdades en resistencia, op. cit.*

<sup>28</sup> Idem.



Familiares de personas desaparecidas se organizaron tras la desaparición forzada de 43 estudiantes en Iguala, Guerrero, para buscar pistas de sus familiares en los cerros, encontrando más de 100 cuerpos en fosas clandestinas. 8 de febrero de 2015. (Foto: Prometeo Lucero)

estado regulados y controlados por las agencias de inteligencia del Estado mexicano. Al respecto escribe Jacinto Rodríguez: “La persona encargada de la vigilancia de los archivos [de la DFS] trabajó con dos de los principales perpetradores: ‘Capello, quien trabajó para Fernando Gutiérrez Barrios, Miguel Nazar Haro y otros directores de la DFS, nunca pudo sacudirse la sospecha de que estaba ahí para cuidar que no saliera información sensible sobre políticos en activo o ‘limpiar’ tales expedientes”.<sup>29</sup>

La protección de datos personales, la *baja documental* (eufemismo para nombrar la destrucción de documentos), el cierre de averiguaciones previas o la ausencia de plazos forzosos de transferencia son algunas de las estrategias que a continuación describiremos y que han tenido repercusiones en el derecho de acceso a la información.

## A) AUSENCIA DE PLAZOS FORZOSOS DE TRANSFERENCIA Y COMITÉS DE VALORACIÓN DOCUMENTAL

Los documentos pasan por un proceso desde el momento de su creación que puede culminar en la baja documental<sup>30</sup> o en su transferencia a un *archivo histórico*. Una vez que el documento es producido o recibido por una institución, éste forma parte del archivo de trámite y es de uso cotidiano de una unidad responsable. Este tipo de documentos son necesarios para el ejercicio de las atribuciones de cada sujeto obligado. Cuando pasan a desuso, pueden ser alojados en el archivo de concentración, donde son de consulta esporádica de la unidad administrativa. El comité de valoración documental toma las decisiones para determinar si un documento pasará al archivo histórico o si se decidirá su baja o destrucción.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Rodríguez, Jacinto, “El miedo al pasado: otra vez la tentación por cerrar los archivos de la Guerra Sucia”, *Emeequis*, N° 349, 5 de abril, 2015. <http://www.m-x.com.mx/2015-04-05/el-miedo-al-pasado/>

<sup>30</sup> La “baja documental” es la eliminación de la documentación que haya prescrito en sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, y que no contenga valores históricos.

<sup>31</sup> Ley Federal de Archivos, *op. cit.*

Aquí hay dos elementos sensibles en los que se ejerce control sobre los archivos: a) los periodos en los que un documento puede permanecer en un tipo de archivo determinado; b) la forma en que se integran los comités de valoración y con qué se determina la baja documental.

Con respecto a los plazos de transferencia, las mejores prácticas internacionales establecen, como regla general, un plazo máximo forzoso para que los documentos que reposan en el archivo de concentración (documentos con vigencia) sean transferidos a archivos históricos. Algunas buenas prácticas en este sentido son la Ley 15.930 en Argentina o la *Freedom of Information Act* del Reino Unido, que señalan 30 años como máximo para transferir los archivos.

La Ley General de Archivos, recién aprobada por el Senado en diciembre de 2017, no establece un límite de años para esa transferencia. Este vacío legal abre la puerta para que los documentos incómodos o reveladores no sean transferidos y permanezcan indefinidamente en las bodegas de las instituciones. Esto sucedió aun cuando desde la sociedad civil presionamos para que la Ley General de Archivos estableciera de manera clara que el plazo máximo para la transferencia documental a los archivos históricos debe ser de 25 años.<sup>32</sup>

Por otro lado, los comités de valoración documental son el segundo aspecto delicado del proceso de vida de los archivos. Para que un documento pueda llegar al archivo histórico, y ser fuente de consulta pública, es necesario que un comité lo haya dictaminado de esta forma. Los comités de valoración documental —llamados grupos interdisciplinarios en la Ley General de Archivos— son internos de las instituciones, lo que evita que cuenten con la independencia que les permita hacer un escrutinio sobre los documentos o tomar decisiones libres y objetivas en torno a qué documentos deben eliminarse y cuáles no.

<sup>32</sup> ARTICLE 19, "Por una Ley General de Archivos congruente y funcional", *op. cit.*

Una investigación de Julio Ramírez, publicada en *Reporte Índigo*, ejemplifica los riesgos que hay en el proceso de dictaminación.<sup>33</sup> A través de 60 solicitudes de información, la investigación pudo observar que documentos del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) que depende de la Procuraduría General de la República (PGR), que habían sido reservados por 10 y 12 años, fueron dados de baja documental. Se trata de expedientes sobre la política nacional para el control de las drogas. Algunos de éstos fueron dados de baja apenas a un año de fenecido su plazo de reserva.

Reporte Índigo solicitó al Cenapi la información de 62 expedientes de los archivos ya desclasificados. En esta condición estaban 20 piezas desde el año 2010, 37 archivos desclasificados desde el año 2014 y cinco más cuya desclasificación fue apenas el año pasado, desde el 30 de junio de 2016. Todos los documentos están dados de "baja documental" ante el Archivo General de la Nación, encargado del resguardo de los archivos una vez que terminan las administraciones federales.<sup>34</sup>

Casos como éste dan muestra de la importancia de contar con comités de valoración o grupos interdisciplinarios que sean: 1) profesionales, entre los que se incluya a archivistas e historiadores, con enfoque en derechos humanos y 2) independientes, que de manera autónoma puedan valorar si se trata de documentos que no tienen valores históricos. Sin estos dos elementos, la baja documental seguirá siendo una herramienta para eliminar documentos incómodos y contribuirá a mantener el estado de impunidad en México.

<sup>33</sup> Ramírez, Julio, "País sin memoria", *Reporte Índigo*, 7 de mayo, 2017. <https://www.reporteindigo.com/reporte/archivos-clasificados-crimen-organizado-destruidos-decreto-memoria/>, [Consulta: 13 de enero, 2018].

<sup>34</sup> Idem. Se trata de la baja documental número 0951, avalada por el Sistema Nacional de Archivos, de acuerdo con la investigación.

## B) DELIBERADA DESORGANIZACIÓN DE LOS ACERVOS: EL CASO DE LAS FOSAS CLANDESTINAS

En febrero de 2015, ARTICLE 19 realizó una solicitud de información<sup>35</sup> en la que formuló las siguientes preguntas a la PGR: 1) el número de fosas encontradas desde 1960; 2) el número de cuerpos exhumados; 3) el número de personas identificadas; 4) el sexo de las víctimas, sus rangos de edades, si se ejerció tortura, y 5) el número de investigaciones y el estado de éstas.

La información fue entregada incompleta, lo que derivó en un recurso de revisión<sup>36</sup> ante el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI) que respaldó a la PGR, cuya resolución fue impugnada y derivó en un amparo en el cual el juez protegió a ARTICLE 19. En el fallo protector, el Juez de Distrito indicó que la respuesta de la PGR “no daba certeza alguna sobre la información solicitada”. Hasta ahora se han realizado seis solicitudes de información y sus respuestas muestran cifras distintas entre sí. Con esta evidencia hemos constatado que una de las principales razones sobre la incongruencia en los datos es que la Unidad de Transparencia no turna la solicitud a las unidades administrativas correspondientes, y que no hay información o bases de datos consolidadas sobre el tema.

Ha sido a través de este proceso de tres años que hemos podido saber que la PGR tiene conocimiento de 505 fosas clandestinas y 2,055 víctimas exhumadas. Sin embargo, una vez más, las cifras no pueden contrastarse con información solicitada o recuperada por otras organizaciones de la sociedad civil y la academia sobre el tema.<sup>37</sup>

La falta de certeza de la información provista por las propias autoridades encargadas de la investigación del hallazgo de fosas clandestinas es un ejemplo de los problemas que genera la falta, deliberada o no, de una adecuada gestión documental que debe hacer efectivo el derecho de acceso a la información. Esta falencia provoca, además, análisis errados de problemas públicos y, por tanto, soluciones ajenas al problema real.

## C) EL INCUMPLIMIENTO EN MATERIA DE ACCESO A INFORMACIÓN SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DE LESA HUMANIDAD

En materia de transparencia, las instituciones están obligadas a generar información relacionada con sus actividades y funciones de tres formas. La transparencia activa,<sup>38</sup> que hace referencia a la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que también denominamos “Obligaciones de Transparencia”. La transparencia reactiva, que se refiere a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión que propician la entrega de la información solicitada. Y la transparencia proactiva, que es aquella que promueve la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General.

Publicar información sobre casos de violaciones de derechos humanos es una obligación de transparencia y este tipo de información recibe un marco especial de protección, ya que los artículos 5º y 115º de la LGT establecen que ninguna información referente a casos de violaciones graves de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad puede ser reservada, sin embargo, las instituciones omiten esta obligación aun cuando exista evidencia de la declaratoria o se tengan los elementos necesarios para presumir a primera vista que se trata de esta condición. Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil han tenido que enfrentar procesos largos de litigio, que toman años para obtener acceso, por ejemplo, a una averiguación previa.

El acceso a la información sobre casos de tres masacres de migrantes<sup>39</sup> (San Fernando I, San Fernando II y Cadereyta) ilustra con claridad lo descrito. Desde diciembre de 2011, ARTICLE 19 solicitó acceso a la información de la masacre de San Fernando y, de manera independiente, en marzo de 2013, la Fundación para la

<sup>35</sup> Solicitud con folio Infomex 0001700095215, realizada en marzo de 2015.

<sup>36</sup> RDA 2490/2015 que a su vez derivó en RDA 2490/2015 bis.

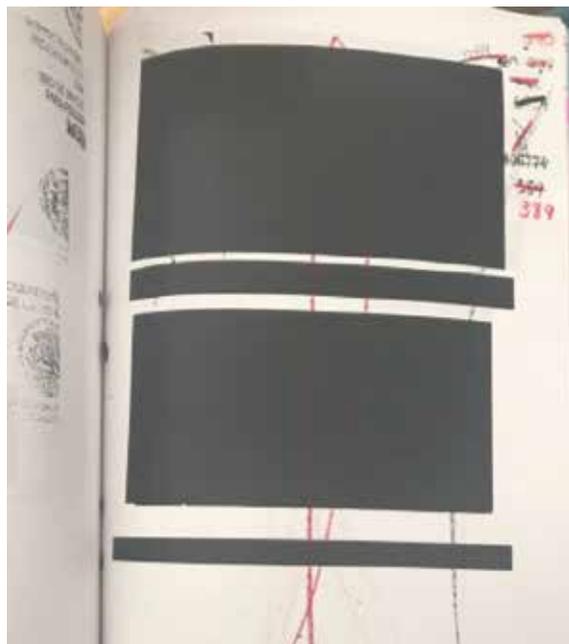
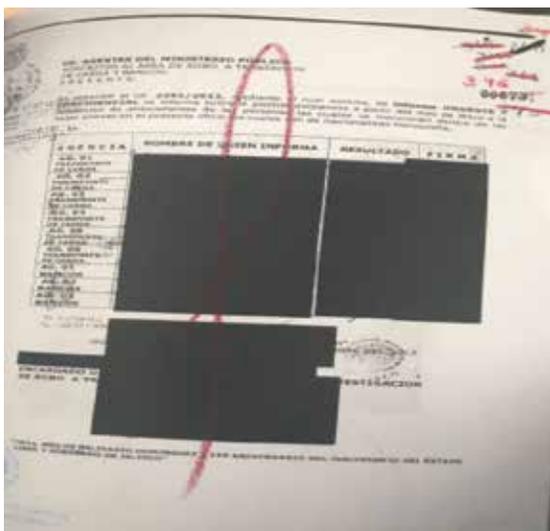
<sup>37</sup> Ver el informe sobre el tema realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CMDPDH y la Universidad Iberoamericana, *S/A, Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*. Universidad Iberoamericana- CMDPDH, 2017. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/violencia-y-terror-hallazgos-sobre-fosas-clandestinas-en-mexico.pdf>.

<sup>38</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, op. cit., p. 9.

<sup>39</sup> El 24 de agosto de 2010, la Secretaría de Marina hizo público el hallazgo de 72 personas migrantes sin vida en el rancho Huizachal, en San Fernando, Tamaulipas; entre abril y mayo de 2012 habían sido descubiertas, también en San Fernando, 47 fosas en las que yacían los cuerpos de por lo menos 193 personas; y el 13 de mayo de 2012, el Ejército anunció el hallazgo de los restos de 49 personas en el municipio de Cadereyta, Nuevo León.

Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) solicitó a la PGR la versión pública de los expedientes de las averiguaciones de las tres masacres de migrantes. En ambos casos la negativa de información dio lugar al amparo y los dos obtuvieron sentencia protectora que ordenaba al INAI dejar sin efectos la reserva de información, pero fueron impugnadas y actualmente se encuentran en la lista de espera para discusión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a fin de que se determine si el INAI es capaz de determinar *prima facie* la existencia de violaciones graves a derechos humanos para efectos de dar acceso a la información en los casos en los que no hubiere pronunciamiento previo de alguna autoridad como la CNDH, la PGR, la CIDH o la Corte Penal Internacional (CPI).<sup>40</sup>

En otro caso en el que las propias víctimas solicitaron la información, la autoridad decidió otorgar el acceso respecto al caso Cadereyta. Sin embargo, en 17 de los 19 tomos de la averiguación previa se oculta información de servidores públicos, el lugar del hallazgo, la investigación y las víctimas. Esto es, la clasificación de información prevista en la Ley General de Transparencia se utiliza como un recoveco legal, incluso para el acceso a las partes interesadas en el caso específico. El grado de censura y testado de los documentos puede observarse en las siguientes imágenes:



Fuente: Imágenes tomadas del expediente PGR/SDHPDSC/UI-DPM/M2/03/2016, en el que se investiga la masacre de Cadereyta, Nuevo León, cuyas copias, testadas (tachadas o cubiertas) en su totalidad, fueron entregadas a la FJEDD.

Esto sucede aun cuando se trata de casos de violaciones graves a derechos humanos y es muestra de una política de ocultamiento de información cuando no han funcionado las otras estrategias de bloqueo de acceso a la información de los archivos. De este modo, las organizaciones de la sociedad civil pasan más de cinco años en procesos judiciales para, finalmente, lograr acceder a archivos que se mantienen ilegibles mediante el testado (tachar o cubrir como se observa en la imagen). El nivel de desgaste de los procesos judiciales para generar la apertura imposibilita que cualquier persona o grupo de personas puedan hacer una solicitud y mantener un proceso de impugnación, preservando así un contexto en el que el derecho a la información no puede garantizarse.

Más preocupante aún es que las propias víctimas y sus representantes no puedan acceder a la información contenida en las investigaciones, pues esto inhibe cualquier posibilidad de una defensa efectiva y de acceso a la justicia.

<sup>40</sup> Mora, David, "La Suprema Corte y el acceso a la verdad de las violaciones graves de derechos", *Letras Libres*, 1 de septiembre de 2015. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4887>

## D) LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

La “protección de datos personales” es otra estrategia legal que censura y prevé la clasificación de información que debe ser pública. Aun cuando se ha obtenido acceso a partir de sentencias emitidas por el poder judicial, hay información clasificada bajo ese argumento.

Por ejemplo, en otro caso litigado por la FJEDD como representante de algunas de las víctimas de la masacre de San Fernando, cuando finalmente se logró la entrega de información en versión pública por parte de la CNDH, se hizo de tal manera que no fue posible conocer elementos clave del contenido del expediente. En la entrega de información a la FJEDD se testaron los nombres de los funcionarios públicos implicados con el argumento de la protección de datos personales:

La publicación de datos personales es parte trascendental de la identificación de actores responsables y permite a la vez saber qué es lo que ocurrió con víctimas de violaciones de derechos humanos, por ejemplo, saber si una determinada persona desaparecida fue presentada ante un Ministerio Público o si fue detenida. Por esta razón, la SCJN decidió que no podían testarse los nombres de posibles víctimas de desaparición forzada que se encontraran en los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad. De este modo, la Corte revirtió una decisión del INAI para que la PGR dé a conocer datos de víctimas de desaparición forzada de los años setenta y ochenta contenidas en 135 averiguaciones previas de la también extinta FEMOSPP.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Carrasco, Jorge “Corte ordena publicar nombres de víctimas de desaparición forzada durante guerra sucia”. *Proceso*, 1 de febrero, 2017. <http://www.proceso.com.mx/472837/corte-ordena-publicar-nombres-victimas-desaparicion-forzada-guerra-sucia>.



Fuente: Expediente de la investigación de la CNDH, entregado a la FJEDD en cumplimiento del Amparo indirecto 1386/2015, ante el Juez 15° de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

El mal uso de la protección de datos personales fue motivo de preocupación también para los relatores de libertad de expresión de la CIDH y de Naciones Unidas durante su visita conjunta a México en noviembre de 2017. En sus observaciones preliminares mencionan que el gobierno mexicano no debe utilizar la protección de datos personales de manera incongruente con el requerimiento de necesidad y proporcionalidad, particularmente en archivos públicos.<sup>42</sup>

Hay una contradicción implícita en la forma en la que en México se hace efectiva

---

la protección de datos personales: por un lado, se privilegia cuando se trata de ciudadanos u organizaciones defensoras de derechos humanos que intentan acceder a la verdad en casos como las masacres de migrantes

pero, por el otro,

---

no se aplica de la misma manera cuando se trata de vigilancia ilegal focalizada en contra de defensores, activistas y periodistas a los que se vulneró su privacidad,

---

<sup>42</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta a México", 4 de diciembre de 2017. [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones\\_Preliminares\\_ESP.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones_Preliminares_ESP.PDF)

como fue documentado por ARTICLE 19, la Red en Defensa de los derechos digitales (R3D) y SocialTIC en la investigación *#GobiernoEspía*.<sup>43</sup>

Aunque parezca contradictorio, la sociedad civil sostiene que la protección de datos personales es un derecho humano y que debe protegerse. El problema surge cuando por la intención de protección de este derecho se considera que debe bloquearse información de interés público que se encuentra en los archivos que puede permitir la construcción de verdad, justicia y reparación.

### 3. AVANCES Y RETROCESOS DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS

Desde la aprobación de la Ley Federal de Archivos en 2012 y su reglamento en 2013, la censura de los archivos se fue recrudesciendo hasta el punto de borrar parte de la historia del país, incluidos documentos del siglo XVII.<sup>44</sup>

De hecho, en 2015, un grupo de periodistas e historiadores denunciaron "el cierre" de la llamada "Galería 1" del Archivo General de la Nación,<sup>45</sup> donde se encontraban los fondos documentales que daban cuenta de las atrocidades cometidas por el Estado en el contexto de los movimientos políticos y sociales ocurridos entre 1960 a 1980.

---

<sup>43</sup> ARTICLE 19 y R3D, *#GobiernoEspía: vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México*, 19 de junio de 2017. <https://r3d.mx/2017/06/19/gobierno-espia/>

<sup>44</sup> Ávila, Alfredo, "La nueva Ley General de Archivos, una ley deficiente", *Nexos*, 2 de octubre de 2017. <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=8237>

<sup>45</sup> Zavala, Susana, "Cierran archivos históricos", *El Universal*, 17 de marzo de 2015. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/cierran-archivos-historicos-1085114.html>



Documentos testados relacionados con la masacre en San Fernando, Tamaulipas, agosto de 2010 (Foto: ARTICLE 19)

Así, tras una larga lucha de la sociedad civil y la academia por eliminar el control político de los archivos y hacer de éstos una fuente de acceso público, una herramienta para el combate a la corrupción y la impunidad, en diciembre de 2017 el Senado aprobó el dictamen de Ley General de Archivos.<sup>46</sup>

Entre los avances de esta ley están, en principio, el reconocimiento expreso de los archivos históricos como fuente de acceso público, garantizando el acceso irrestricto a los mismos. Con esta modificación, se acaba con la práctica de testado de datos personales en aquellos archivos que ya han sido transferidos al archivo histórico. Por ejemplo, los archivos de la extinta DFS que se encontraban en aquella “Galería 1” estarían disponibles para consulta pública. No obstante, prevé que aquellos documentos que contengan datos personales sensibles —y que aún se encuentren en los archivos de trámite y concentración— deberán permanecer en éstos hasta durante 70 años y, por lo tanto, su acceso será restringido. A largo plazo, esta disposición es la

puerta abierta para que las instituciones mantengan en secreto documentos que podrían incluir información de violaciones graves a derechos humanos o casos graves de corrupción.

Otro gran avance tiene que ver con la posibilidad de identificar las bajas documentales. Como ya se mencionó, la falta de reglamentación permitía que cualquier autoridad destruyera documentos que podrían ser relevantes para la vida pública, principalmente, en el caso de los archivos de derechos humanos. Además, la ley sujeta el control de los archivos al propio Archivo General de la Nación, al cual le otorga autonomía técnica y presupuestal (anteriormente dependían de la Secretaría de Gobernación). Esto es muy relevante, pues se busca despolitizar la materia de archivos.

Sin embargo, la ley aprobada no considera mecanismos ni herramientas especiales para el resguardo, conservación y difusión de los archivos de derechos humanos, por lo que limita el enorme valor y la contribución a la construcción de verdad y justicia ante las atrocidades cometidas en el pasado y el presente en nuestro país. Esto sucede aun cuando los estándares

<sup>46</sup> Al momento de escribir este capítulo, la Ley General de Archivos no había sido aprobada por la Cámara de Diputados.



Más de un centenar de personas fueron enterradas clandestinamente por órdenes de la Fiscalía de Tetelcingo, en Cuautla, Morelos en 2014. Familiares de víctimas de desaparición reclamaron acceso a la fosa para descartar o confirmar la presencia de sus familiares, luego de que se supiera que el cuerpo de Oliver Wenseslao Navarrete, un empresario asesinado, fuera enterrado ahí por la Fiscalía. 23 de mayo de 2016. (Foto: Prometeo Lucero)

interamericanos advierten que es necesario contar con una regulación que de manera explícita genere un ámbito especial de protección para estos documentos. Además, como se mencionó anteriormente, no obliga a las instituciones a transferir sus acervos documentales en un tiempo determinado y existe una falta de una consideración explícita para la integración de historiadores y expertos en materia de archivos entre de los grupos interdisciplinarios encargados de la valoración documental (es decir, de tomar las decisiones de transferir o destruir documentos producidos por las instituciones).

Por esto, ante un proceso de armonización legislativa en el nivel federal y estatal, es importante que se consideren estas observaciones y que puedan ser retomadas en las leyes locales. En un país que no se ha enfrentado a su pasado —y que no ha dado inicio a procesos de memoria, verdad y justicia— los archivos son un elemento probatorio indispensable.

El Estado mexicano tiene una deuda histórica con la verdad, y el acceso a la información de los archivos puede

ser un primer paso contra la impunidad. Sin información veraz sobre el momento en que como sociedad vivimos, sin verdad sobre la violencia que enfrentamos, el futuro cercano no será distinto de lo que conocemos hoy.

Los archivos son un tema prioritario para la agenda 2018, año en el que es necesario plantear, una vez más, la necesidad de memoria, verdad, justicia y reparación ya no sólo frente a la sociedad y los daños a víctimas y personas desaparecidas durante los años setenta a ochenta, sino frente a las más de 150,000 personas asesinadas y las más de 30,000 personas desaparecidas desde 2006.

Para ello es necesario contar con una política de archivos que permita su escrutinio, contrastación y análisis, con el fin de que haya mayores controles sobre el ejercicio de las funciones del Estado. La forma en la que un Estado maneja sus archivos es reflejo de la política que mantiene en cuanto a verdad e impunidad, y del acceso a ellos depende que logremos transformar el panorama actual.

# ESPACIO CÍVICO: REDUCCIÓN DE LIBERTADES

CAPÍTULO CINCO

ARTICLE 19

05







# ESPACIO CÍVICO: REDUCCIÓN DE LIBERTADES

En una democracia, el espacio cívico se erige como un elemento fundamental donde las personas pueden desarrollar su autonomía y personalidad, mediante el ejercicio de una serie de libertades democráticas que deben ser garantizadas, como son la libertad de trasladarse de un lugar a otro, de acudir o participar en eventos culturales, artísticos, políticos, deportivos; de expresarse y de recibir información, entre varios más.

El espacio cívico resulta vital para el ejercicio de los derechos humanos. Es importante precisar que, en la medida en que este espacio sea amplio y garantice este ejercicio, es posible evaluar proporcionalmente la calidad, avances o retrocesos de una democracia. Es decir, a mayor espacio cívico, mayor ejercicio de derechos humanos y vitalidad democrática. Un espacio cerrado se traduce en un traslado de la sociedad hacia el ámbito privado, negando así la posibilidad de construirnos en forma colectiva.

En este espacio las personas se encuentran e interactúan, y funge también como un altoparlante para expresar libremente opiniones, demandas, inconformidades, exigencias; es un lugar donde confluye un conjunto de voces que se reconocen en un contexto específico. De lo contrario, el riesgo es tener una sociedad inerte, pasiva, reprimida y sin libertades.

El espacio cívico es así una caja de resonancia para que fluya la información, y su importancia radica en que abre

y enriquece la pluralidad de ideas y voces. Es también un escaparate y un termómetro social, porque a través de éste podemos conocer historias, procesos, injusticias, desigualdades, el desempeño de las autoridades, sus acciones y omisiones. De modo que también se presenta como una oportunidad para llevar a cabo un escrutinio social frente al ámbito político y gubernamental, en aras de la transparencia y rendición de cuentas.

El espacio cívico es precisamente aquel ámbito donde las personas pueden dar visibilidad y resonancia a sus demandas o exigencias. Si se recorta ese espacio, se estarían reduciendo significativamente los canales de expresión. Asimismo, es fundamental partir de una perspectiva distinta para comprender este espacio. El Tribunal Constitucional de España aporta un ejemplo al establecer en una de sus sentencias que **“en una sociedad el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”**.<sup>1</sup>

Desde la perspectiva del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, resulta ilustrativo lo que estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

<sup>1</sup> Cfr. Tribunal Constitucional de España, Sentencia 66/1995 del 8 de mayo de 1995, y Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27*, 21 de mayo de 2012, párr. 41.



**Agresiones contra la prensa en contexto de protesta durante 2017.**  
Fuente: ARTICLE 19

...la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también "*conditio sine qua non*" para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente.<sup>2</sup>

Como ya se refirió, si la importancia del espacio cívico radica en el ejercicio de los derechos humanos, entonces la apropiación que se haga de éste como un ámbito esencial de participación política y organización social, resulta fundamental para el pleno desarrollo de una democracia, que además se encuentre viva, fuerte y sana, para lo cual es indispensable que las personas hagan uso del espacio, en donde puedan desarrollar su autonomía y libre determinación.

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, ColDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112.

No perdemos de vista que, tal como ha manifestado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "una manifestación puede causar molestias u ofender a aquellas personas que se oponen a las ideas o reclamos que la manifestación intenta promover. Sin embargo, los manifestantes deben poder manifestarse sin tener miedo de sufrir violencia física por parte de sus opositores".<sup>3</sup> De hecho, debe partir de que el espacio cívico para protestar ha de considerarse igualmente legítimo "[que en] su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular".<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe anual de la CIDH, 2005, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, vol. III, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 de febrero 2006, p. 142.

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, "Una Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión", Cap. IV, *Informe anual de la CIDH, 2008, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, vol. III, párr. 70; Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, OIDDH y Comisión de Venecia, "Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly", (2ª. ed.), Varsovia, Estrasburgo, 2010, párr. 20, que retoma la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en los casos *Patyi and Others v. Hungary*, 2008, párrs. 42-43; *Balcik v. Turkey*, 2007, párr. 52, y *Ashughyan v. Armenia*, 2008, párr. 90, citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe anual de la CIDH, 2015, cap. V, "Uso de la fuerza"*, párr. 64.



Habitantes de Chalchihuapan, Puebla, denuncian el uso de balas de goma y otros proyectiles lanzados por la policía durante el desalojo de una manifestación. 3 de septiembre de 2014 (Foto: Cuartoscuro)

Es así que en el uso de espacio cívico para protestar convergen tres derechos fundamentales: la libertad de expresión, de asociación y de reunión. Estos derechos suelen ejercerse en confluencia, por lo que constituye un ámbito esencial para que las personas puedan colocar sus demandas, exigencias y desacuerdos mediante el ejercicio de la protesta social.

La gama de razones por las que se protesta en el espacio cívico es muy amplia. Ya sea por una reforma jurídica o por la emisión de una norma, debido a la inadecuada prestación o falta de servicios públicos, por la situación económica o laboral, la imposición de megaproyectos económicos que afectan a comunidades enteras; la falta de acceso a la justicia o haber sido víctimas de violaciones a los derechos humanos, por cuestiones de inseguridad, violencia o actos de corrupción política-gubernamental, o bien como preservación de la memoria histórica por violaciones graves a los derechos humanos. En suma, la sociedad se vale del espacio cívico para protestar como un mecanismo de exigencia de sus derechos humanos vulnerados y para visibilizar su inconformidad o hartazgo frente a una situación de injusticia particular o a cualquier transgresión al Estado de derecho.

Todo esto nos permite también hacer un diagnóstico sobre el funcionamiento de las instituciones públicas. Es decir, si quienes asumieron como obligaciones y, por ende, tienen como encargo, por ejemplo, prestar servicios públicos, brindar seguridad a la población, mantener las finanzas sanas y una política laboral digna, procurar e impartir justicia pronta y expedita, o combatir la corrupción e impunidad, no cumplen con estos objetivos

ni logran resultados efectivos, tiene como consecuencia que las personas opten por las diferentes alternativas ante la cerrazón o falta de eficiencia de las autoridades, además de la ausencia de canales institucionales adecuados y eficientes para procesar las demandas sociales. De hecho, la reuniones “son un medio de comunicación no sólo con el Estado, sino también con otros interlocutores que ejercen poder en la sociedad, como las empresas, las instituciones religiosas, educativas y culturales, y la opinión pública en general”.<sup>5</sup>

Por ello, el espacio cívico se vuelve un ámbito imprescindible cuyas puertas se abren al encontrarse cerrados los canales institucionales o simplemente por ser ineficientes u omisos para atender las problemáticas existentes. En este sentido, la libertad de expresión y de reunión, mediante el ejercicio de la protesta social, constituyen no sólo derechos en sí mismos, sino también derechos de carácter instrumental, que funcionan como medio para la exigencia de otros derechos humanos.

Por ello, y de acuerdo con las Naciones Unidas, los Estados “deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público [lo que] implica un enfoque centrado en la construcción

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe anual de la CIDH, 2005, op. cit.*, párr. 96; Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. 4 de febrero de 2016, párr. 6. A/HRC/31/66

de mayores niveles de participación ciudadana, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública”.<sup>6</sup>

Lo anterior también empata con lo que se ha desarrollado en la doctrina respecto a la importancia de la protesta social y el rol que desempeña en una democracia. En este sentido, puede observarse lo que el jurista y académico argentino Roberto Gargarella ha expuesto: “sin un robusto derecho a la protesta, todos los demás derechos quedan bajo amenaza, puestos en riesgo. Por ello resulta sensato designar al derecho a la protesta como ‘el primer derecho’ ”<sup>7</sup>

Derivado de todo lo anterior, resulta indispensable analizar la situación que ha imperado en México en materia de derechos humanos, en general, y respecto a las libertades de expresión, asociación y reunión, o sobre la protesta social, en particular, todo lo cual, sin duda, se encuentra interrelacionado.

## MÉXICO: ANTECEDENTES Y CONTEXTO

En México existe una grave crisis en materia de derechos humanos, tal como lo han documentado organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> En ese sentido, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoció que las manifestaciones “pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos, y a los procesos democráticos”. Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 25/... *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, 24 de marzo de 2014, A/HRC/25/L.20, preámbulo. A su vez, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha subrayado que la participación de las sociedades a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la vida democrática. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe anual de la CIDH*, 2005, *op. cit.*, cap. V, “Las manifestaciones como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”, párr. 91. Citado en CIDH, *Informe Anual 2015*, *op. cit.*, cap. . “Uso de la fuerza”, párr. 64; Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 4 de julio de 2007, párr. 83 y 84.

<sup>7</sup> Gargarella, Roberto. “El derecho a protestar”. *El País*, 21 de mayo de 2014. <https://goo.gl/17bAel>

<sup>8</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Si-

Ello, en un contexto de inseguridad y violencia sin precedentes en la historia reciente del país, el cual se ha agravado en los últimos diez años (2007-2017).

Antes de que diera inicio el sexenio de Enrique Peña Nieto, en diciembre de 2012, durante el periodo que abarcó las campañas electorales, el día de las elecciones y posterior a éstas, había un ambiente de descontento social que se tradujo en una serie de movilizaciones —como el movimiento estudiantil #YoSoy132— a través de las cuales se mostró un gran descontento y rechazo de cara a quien ocuparía la presidencia de la República, particularmente, frente al entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto.<sup>9</sup> La respuesta gubernamental, a partir de esa emblemática fecha, fue la reducción y constricción del espacio cívico.

En este sentido, un elemento importante que ayuda a entender y explicar ese contexto, nos remonta a la situación por la que atravesó el país durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), quien tomó la determinación de emprender lo que él mismo denominó una “guerra contra el narcotráfico”, y que se caracterizó por dar inicio a un proceso de militarización a lo largo del territorio nacional, teniendo como consecuencia funesta la comisión de violaciones graves a derechos humanos, con múltiples casos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

Las elecciones federales y locales de 2012 se presentaron en contexto de aguda violencia y falta de garantía de los derechos humanos, así como una grave ruptura en el tejido social. En ese momento, al menos se contabilizaban 26,000 mil personas desaparecidas, según cifras oficiales (aunque puestas en tela de duda),<sup>10</sup> que

*tuación de los derechos humanos en México, Informe de país*, 31 de diciembre de 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, OACNURH, *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano*, noviembre de 2016.

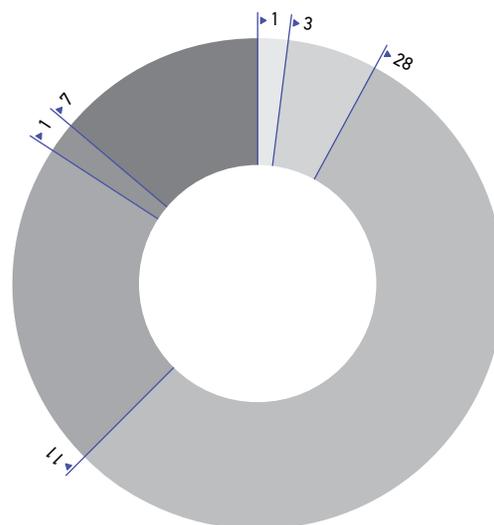
<sup>9</sup> Cfr. Morales Sierra, Federico, “El Movimiento Estudiantil #YoSoy132. Antología Hemerográfica”, Tesis para obtener el grado en maestría en Historia, Universidad Iberoamericana, México, 2014. <https://goo.gl/jSmAku>

<sup>10</sup> Cfr. “Confirma Segob: 26 mil 112 desaparecidos en el sexenio de Calderón”, *Proceso*, 26 febrero de 2013. <https://goo.gl/FQPDGZ>. Sin embargo tal como se consigna en el informe de Open Society Foundations, “Atrocidades innegables. Confron-

### Tipo de agresiones contra la prensa en contexto de protesta

Agresión	Total
Acoso y hostigamiento	1
Amenaza	3
Ataque físico o material	28
Intimidación	11
Allanamiento	1
Privación ilegal de la libertad	7

Fuente: ARTICLE 19



se suman a los más de 120,000 homicidios, conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>11</sup> Además, México presentó la mayor tasa de crecimientos de homicidios dolosos de 2007 a 2012. El nivel de impunidad subsecuente abona a la desconfianza que hay sobre las instituciones: solamente uno de cada diez casos de homicidios obtuvo condena de 2007 a 2012.<sup>12</sup> En este contexto, la grave crisis de derechos humanos ya estaba instalada, dando pie a un gran hartazgo social.

Partiendo del contexto anterior, el 1° de diciembre de 2012, día en que Enrique Peña Nieto tomó protes-

ta como presidente, fue una muestra clara de lo que caracterizaría a la respuesta gubernamental frente al ejercicio de la protesta social en este sexenio, que se tradujo en la continuación de violaciones graves a derechos humanos.

En el inciso siguiente expondremos algunos casos que se han elegido por considerar que resultan representativos y emblemáticos sobre esta situación, tomando en cuenta la variabilidad de situaciones que se presentaron durante 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, que constituyeron una constante respecto a la respuesta estatal contra las protestas. Es importante aclarar que esta respuesta no sólo fue privativa del gobierno federal, sino también impera la responsabilidad por actos de represión y violaciones de derechos humanos de gobiernos estatales y municipales.

Fue a partir del 1° de diciembre de 2012 que se evidenció una estrategia del gobierno federal y los gobiernos locales, en especial el gobierno de la Ciudad de México, para contener, restringir y reprimir el uso político del espacio cívico mediante tres formas: 1) uso arbitrario excesivo de la fuerza en contradicción con los principios de legalidad, estricta necesidad, proporcionalidad y precaución que deben regirlo;<sup>13</sup> 2) leyes restrictivas que imponen requisitos y condiciones amplios, ilegítimos y desproporcionados con el uso del espacio cívico para

tando crímenes de lesa humanidad”, Nueva York, 2016, p. 14: “La cifra de 26,000 citada a menudo es engañosa y en gran parte arbitraria; constituye una contabilidad defectuosa del gobierno de personas desaparecidas. El número registrado de personas desaparecidas ha aumentado constantemente desde 2006, alcanzando un máximo anual de 5,194 desapariciones en 2014. Sin embargo, estas cifras no logran distinguir entre las categorías de desaparecidos, e incluyen a personas desaparecidas por motivos no delictivos. Con todo, existen sólidas razones para creer que el verdadero número de personas desaparecidas por motivos delictivos es significativamente mayor”.

<sup>11</sup> “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi”, *Proceso*, 30 julio 2013. <https://goo.gl/OpJQay>

<sup>12</sup> Los datos sobre las condenas a nivel estatal y federal se tomaron de la base de datos en línea del INEGI, “Estadísticas judiciales de casos penales, personas sentenciadas”. Variables utilizadas: “nivel federal y nivel estatal”, “año de registro 2009-2012”, “año de perpetración 2007-2012”, “sentencia-sobreseimiento: condenas y absoluciones”, “delito: homicidio, homicidio en razón de parentesco y feminicidio”. Información 2009-2012. Cfr. INEGI, Registros administrativos, judiciales en materia penal (base de datos página web). <https://goo.gl/exwdsa>, retomado en Open Society Foundations, *op. cit.*, p. 14.

<sup>13</sup> Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe conjunto, op. cit.*, párr. 58 y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe anual de la CIDH*, 2005, cap. IV. *op. cit.*, párr. 6-13.

## Agresiones contra la prensa en contexto de protesta por entidad

Agresor	Total
Baja California	13
Ciudad de México	5
Coahuila	8
En el extranjero	1
Guerrero	6
Oaxaca	6
Puebla	3
Querétaro	1
San Luis Potosí	1
Sonora	2
Tlaxcala	2
Veracruz	3



Fuente: ARTICLE 19

## Agresores de la prensa en contexto de protesta

Agresor	Total
Funcionarios públicos	11
Particulares	5
Partidos políticos	2
Se desconoce	3



Fuente: ARTICLE 19

protestar, y 3) mal uso del derecho penal para castigar a manifestantes, defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *Control del espacio cívico. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*, abril de 2014. <https://goo.gl/gm1224>, y también que esta situación de retracción de libertades en el espacio cívico es una problemática regional que exige cambios apremiantes, cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *op. cit.*, párr. 64 y ss. Cfr. también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, "Audiencia

Esta tendencia represiva de la protesta social a nivel nacional se agudizó durante 2013 y 2014, cuando a la fecha, si bien se han reducido los niveles de violencia policial, ésta persiste en su máxima expresión en casos emblemáticos como las protestas de Nochixtlán (2016) y contra el "gasolinazo" (2017).

temática. 'Derechos Humanos y Protesta Social en México que presentan las organizaciones que conformamos el Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México', Washington. DC, octubre de 2014. <https://goo.gl/4pSKai>

## PROTESTA Y REPRESIÓN

### 1° DE DICIEMBRE DE 2012 (#1DMX)

En el marco del inicio del nuevo gobierno federal bajo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y con la crisis social que previamente se había desarrollado, como ya lo referimos, se realizaron diversas protestas donde participaron cientos de personas en todo el país y, de manera especial en la Ciudad de México, tanto en el Centro Histórico, como en las inmediaciones de la Cámara de Diputados, lugares donde se llevarían a cabo los actos formales del cambio de gobierno. En los operativos de seguridad participaron de manera especial tanto la Policía Federal como la Secretaría de Seguridad Pública del entonces Distrito Federal.<sup>15</sup>

En esa ocasión, se presentó un uso excesivo de la fuerza por parte de estas corporaciones policiales, traduciendo en agresiones físicas, detenciones arbitrarias, actos de tortura<sup>16</sup> y hasta la privación de la vida de una persona, que fue el caso del activista y director teatral Juan Francisco Kuykendall, quien recibió un impacto de bala de goma o lata de gas lacrimógeno en la cabeza durante las protestas que se desarrollaban afuera de la Cámara de Diputados, lo que le ocasionó una fractura craneoencefálica que le provocó un severo deterioro en la salud del cual ya no pudo recuperarse, hasta que finalmente falleció el 25 de enero de 2014.<sup>17</sup>

Por su parte, ese día se reportó la detención de más de 100 personas en avenidas y calles del Centro Histórico, por parte de elementos de la seguridad pública capitalina, de las cuales varias quedaron en libertad por falta de elementos probatorios; sin embargo, se iniciaron procesos penales, valiéndose de delitos ambiguos como “ataques a la paz pública”.<sup>18</sup> La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la Recomendación 7/2013 con motivo de esos hechos, en la cual docu-

mentó que las autoridades policiales y ministeriales capitalinas cometieron las siguientes violaciones de los derechos de 102 personas: 1) a la seguridad ciudadana, 2) a la libertad y seguridad personales en relación con el debido proceso legal, 3) a la integridad personal y 4) a la manifestación y protesta.<sup>19</sup>

A partir de ese día, y durante todo 2013 y 2014, las protestas que tuvieron lugar en la Ciudad de México derivarían en una serie de actos violentos, en muchos casos perpetrados por las propias fuerzas policiacas, tanto capitalinas como federales. Peor aún, a la represión de la manifestación siguió todo un proceso de criminalización mediante acusaciones carentes de sustento probatorio en contra de manifestantes, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y hasta transeúntes que ninguna participación tuvieron en las protestas. En este marco, se diseminó un discurso que pretendió justificar la violencia del Estado en las protestas, que decía “salvaguardar el orden público” y contener a “infiltrados” o “anarquistas” que provocaban los desmanes, situación que a la postre justificaría la intervención policial y ministerial. Durante esos años se respiró un ambiente poco propicio para el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión en el espacio cívico.

Muestra de lo anterior son las manifestaciones del 10 de junio, 1° de septiembre, 2 de octubre y 1° de diciembre de 2013, al igual que las ocurridas el 23 de abril, 10 de junio, 8 y 20 de noviembre, y a partir del 1° de diciembre de 2014, todas ocurridas en la capital del país. Con otros matices pero la misma lógica de criminalización, encontramos que se agudizó la represión estatal contra las muestras de descontento público en Baja California, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Puebla y Veracruz.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> “¿Qué pasó el 1 de diciembre durante la toma de protesta de EPN? (fotos, videos)”, *Animal Político*, 4 de diciembre de 2012. <https://goo.gl/tLdDaF>

<sup>16</sup> Camarena, Salvador, “Derechos Humanos investiga por tortura a la policía de la capital de México”, *El País*, 6 de diciembre de 2012. <https://goo.gl/D9QXkr>

<sup>17</sup> Camacho, Fernando y Quintero, Josefina, “Muere el activista Kuykendall, herido en el operativo policiaco del 1° de diciembre de 2012”, *La Jornada*, 26 de enero de 2014. <https://goo.gl/hMw7JN>; Ureste, Manu, “Muere activista herido en toma de protesta de EPN”, *Animal Político*, 25 de enero de 2014. <https://goo.gl/FKrmchQ>; Díaz, Gloria Leticia, “MP califica como homicidio la muerte del activista Kuykendall”, *Proceso*, 27 de enero de 2014. <https://goo.gl/yckKSa>

<sup>18</sup> Rea, Daniela y Martínez, Paris, “El proceso de los detenidos del 1DMx, un año después”, *Animal Político*, 28 de noviembre de 2013. <https://goo.gl/dZt6eW>

<sup>19</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 7/2013. <https://goo.gl/FVMZnJ>; “Emite CDHDF recomendación por #1DMX (documento íntegro)”, *Animal Político*, 10 de abril de 2013. <https://goo.gl/EeusXs>

<sup>20</sup> *Cfr.* Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, “Control del espacio cívico 3.0”, abril de 2015, pp. 45- 51. <https://goo.gl/rMgeZ>



Una pareja se besa frente a una fila de policías antimotines en una protesta organizada a las afueras de Televisa, el 1 de mayo de 2013. La protesta tuvo origen en que un presentador se mofó, frente a las cámaras, de activistas que tomaron la Rectoría de la UNAM una semana antes. (Foto: Prometeo Lucero)

## RED #ROMPEELMIEDO: HISTORIA Y DESARROLLO

La Red #RompeElMiedo se formó en 2013 como una plataforma de articulación de medios independientes y personas defensoras de derechos humanos, que tiene por objetivo la protección y seguridad en coberturas específicas que representan un riesgo, como es el caso de protestas sociales o jornadas electorales en México, en las cuales aumentan las agresiones y se presentan obstáculos para la libre documentación.

A partir de lo sucedido el 1° de diciembre de 2012, como se refirió ya en otro apartado, donde se documentaron siete agresiones a periodistas y perdió la vida el activista y director teatral Juan Francisco Kuykendall, fue que se lanzó la campaña #RompeElMiedo. Posteriormente, frente a los retos a futuro, se decidió pasar de la campaña a la creación de una red que funcionara como un mecanismo articulado, que contara con un centro de monitoreo y una serie de nodos distribuidos en diversos sitios.

La primera activación de la Red #RompeElMiedo fue el 10 de junio de 2013, durante las marchas en conmemoración del "halconazo", cuando hubo un total de

21 personas detenidas. A partir de ahí, la red continuó activándose para la cobertura de las posteriores protestas en la Ciudad de México, durante las cuales se incrementó significativamente la violencia.

Un año aciago para el ejercicio de la protesta social y su documentación fue 2013. El 1° de septiembre fueron detenidos dos periodistas, entre ellos Gustavo Ruiz Lizárraga, fotoperiodista del medio de comunicación independiente *Subversiones*, quien fue detenido en el momento en que documentaba las detenciones de otras personas. Todos los detenidos, incluido Gustavo Ruiz, fueron acusados del delito de ultrajes a la autoridad.<sup>1</sup>

Tan sólo el 2 de octubre de 2013, con la participación de un total de 120 periodistas, personas defensoras de derechos humanos y rescatistas, ARTICLE 19 documentó 46 casos (30 hombres, 11 mujeres y 5 personas que por seguridad no se indican detalles), de los cuales 32 fueron agresiones directas de policías (uno coincidió con agresiones cometidas por persona de identidad desconocida); ocho por agresores de identidad desconocida; tres por civiles con comportamiento policial y tres por personas con el rostro cubierto.<sup>2</sup>

**“Creo que desde el inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto en la toma de protesta, el incremento a las agresiones contra periodistas, sobre todo en contexto de protestas, se incrementó. Hubo una acción desmedida por parte de los cuerpos policíacos contra los periodistas que cubríamos la toma de protesta y las manifestaciones en las calles en ese momento. Y, a raíz del 1º de diciembre, fue el parteaguas en el que se incrementaron las agresiones físicas contra periodistas en contexto de marcha.**

**“Necesitamos que haya castigo para los perpetradores de cada uno de los casos existentes en el país. La impunidad se ha convertido en la respuesta de las autoridades. No hay ningún costo ni castigo por el asesinato o agresiones contra periodistas.”**

VERÓNICA GALICIA, La Voladora Radio, víctima de agresiones en protestas.

Es así que la Red #RompeElMiedo se ha activado en más de 20 ocasiones, primero teniendo como objeto las protestas sociales, para después ampliarse a su activación durante jornadas electorales, debido a que en éstas se observó también un incremento de agresiones, lo cual vulnera el libre flujo de información en este tipo de contexto, en el que la información de interés público y la crítica política, resultan sumamente relevantes para la elección de las y los candidatas y, en consecuencia, para el fortalecimiento democrático. En este sentido, la Red se ha activado en tres ocasiones, durante los comicios electorales de 2015, 2016 y 2017.

De igual forma, la activación de la Red se ha ampliado territorialmente, desde la Ciudad de México hacia diversas entidades federativas. Por ejemplo, para monitorear los comicios del 5 de junio de 2016, se desplegó la Red en 13 entidades federativas. Asimismo, además de la Ciudad de México, se ha integrado una Red en el estado de Puebla, con la cual se continúa trabajando para las activaciones de la misma.

La creación y constante activación de la Red #RompeElMiedo ha sido un avance fundamental frente a las agresiones tanto en contexto de protestas como electorales, a través de tres elementos que componen a la Red:

- 1) *Promoción, prevención y monitoreo.* Se impulsa a las personas a salir, reunirse y expresarse libremente, sin miedo, brindando consejos y opciones de seguridad desde un enfoque preventivo, pero también reactivo, ante cualquier eventualidad, y con una estructura organizada que monitorea lo que va sucediendo;
- 2) *Visibilización y reacción.* Se presenta durante el desarrollo de las protestas o jornadas electorales; a partir del monitoreo se brinda información de lo que ocurre, además de registrar, documentar y difundir cualquier agresión que obstaculice, restrinja o viole las libertades de expresión e información; y
- 3) *Resultados y exigencias.* Se presentan después de monitorear, registrar y documentar el total de agresiones producidas, desagregadas por tipo de agresión y sujetos agresores, en caso de ser funcionarios, de qué nivel y orden de gobierno, para finalmente estructurar y emitir las exigencias hacia las autoridades implicadas, así como a las encargadas de investigar y sancionar delitos y violaciones a derechos humanos.



Miembros del sindicato magisterial marchan por la avenida Juárez en la Ciudad de México, el 21 de agosto de 2013 (Foto: Prometeo Lucero)

La Red #RompeElMiedo constituye una pieza clave para contrarrestar todo acto tendiente a menoscabar o restringir el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante una labor de empoderamiento social, en la que se reitera a las personas la importancia de utilizar el espacio cívico, así como participar del flujo de la información, y poder reunirse y expresarse libremente.

<sup>1</sup> Cfr. Ver toda la información sobre el caso de Gustavo Ruiz, hasta su liberación de toda imputación en noviembre de 2013, en: <https://goo.gl/v5w8tM>

<sup>2</sup> ARTICLE 19, "2 de octubre: violencia y falta de protocolos policiacos", 28 de octubre de 2013. <https://goo.gl/sXBd1m>

## CHALCHIHUAPAN, PUEBLA, 2014

El 9 de julio de 2014, en la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, municipio de Ocoyucan, estado de Puebla, diversas personas, habitantes principalmente de esta comunidad, salieron a protestar en la autopista Puebla-Atlixco con motivo de la publicación de los "Lineamientos Generales para la entrega-recepción del

Registro Civil, de las Juntas Auxiliares a los Municipios", solicitando que fueran restituidos los servicios de registro civil a las Juntas Auxiliares.

Derivado de lo anterior, se desplegó en el lugar de la manifestación a 427 elementos de la Policía Estatal Preventiva, perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública de Puebla, según lo difundió la institución en un boletín.<sup>21</sup> Como consecuencia de ese operativo y del uso completamente arbitrario, injustificado y desmedido de la fuerza, además de diversas personas heridas, entre ellas una que perdió un ojo y otra, una mano, también fue herido de gravedad José Luis Tehuatlie, de 13 años, por un impacto en la cabeza que 11 días después falleció.<sup>22</sup> La hipótesis de la Procuraduría local fue que la herida fue ocasionada por "una onda expansiva de un cohete lanzado por los manifestantes".<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla, "Postura operativo del 9 de julio de 2014, autopista Puebla-Atlixco" (blog), 20 de agosto de 2014. <https://goo.gl/CNnsmL>

<sup>22</sup> "Fallece el niño José Luis Tehuatlie, víctima de la ley bala de Moreno Valle", *Proceso*, 19 de julio de 2014. <https://goo.gl/gEF9qrm>; Roldán, Nayeli, "¿Quién mató al niño José Luis Tehuatlie?", *Animal Político*, 21 de agosto de 2014. <https://goo.gl/A98qk1>

<sup>23</sup> Marina, Sandra, "Onda expansiva provocó la muerte de Alberto Tehuatlie: PJG Puebla", *El Financiero*, 30 de julio de 2014, <https://goo.gl/PMUEHV>

## AYOTZINAPA, PROTESTAS 2014, #20NOVMX

Posteriormente, en la Recomendación número 2VG/2014 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violaciones graves a derechos humanos, ésta acreditó el uso excesivo de la fuerza de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, concluyendo que José Luis Tehuatlie “no fue lesionado por alguna explosión u onda expansiva por la acción de un cohete tipo cañón a contacto con la región anatómica del cráneo”, como lo sostenían las autoridades estatales, sino que la lesión que ocasionó su muerte provino del armamento de la policía estatal.<sup>24</sup> Finalmente, cabe recordar que estos hechos ocurrieron semanas después de la aprobación de la Ley para Proteger los Derechos Humanos, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales del estado de Puebla (conocida como la “Ley Bala”), que habilita el uso de la fuerza letal en manifestaciones públicas por parte de elementos policiales, valiéndose de la ambigüedad de las disposiciones.<sup>25</sup>

Derivado de los hechos ocurridos entre el 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, donde hubo un ataque dirigido contra estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” que se preparaban para las protestas a realizarse en la Ciudad de México el 2° de octubre siguiente, con motivo del aniversario de la represión letal contra estudiantes en Tlatelolco en 1968, además de personas heridas o privadas de vida, se presentó la desaparición de 43 estudiantes normalistas de quienes, hasta el momento, se desconoce el paradero. En estos hechos se ha documentado la participación, ya sea por acción u omisión, de fuerzas del Estado, federales, estatales y municipales, así como del Ejército.<sup>26</sup>

Estos hechos despertaron una enorme indignación, que llevó a movilizaciones diversas en México y el mundo. En los meses siguientes a lo ocurrido, esa indignación e inconformidad, además de enmarcarse en un contexto de violaciones graves de los derechos humanos, se tradujo en una serie de protestas que hasta la fecha continúan, cada día 26, para exigir verdad y justicia, así como conocer el paradero de los 43 estudiantes normalistas. Sin embargo, en los primeros meses de masivas manifestaciones, las instituciones policiacas continuaron con la contención y disuasión de las manifestaciones públicas, como parte del contexto de agresiones sistemáticas e incremento de la violencia durante las protestas.

En éstas, que se convocaron para los días 2 de octubre, 8 y 20 de noviembre y 1° de diciembre de 2014, hubo intensos episodios de violencia. Sobresalen las del 20

<sup>24</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, Recomendación 2VG/2014, párr. 366: “Analizadas las características de las lesiones que presentó en el cráneo y comparadas con el tipo de armamento que portaban los elementos de la Policía Estatal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla, para esta Comisión Nacional existen elementos para observar que las lesiones que se infirieron al menor de edad fueron producidas con alguno de los citados 54 proyectiles de largo alcance irritantes calibre 37/38 mm, CN, código 3221, o con uno de los 10 proyectiles de largo alcance irritantes 37/38 mm, CS, código 3231, utilizados por los elementos policiales, los cuales al ser percutidos expulsan un contenedor (proyectil cilíndrico de material metálico y consistencia firme) que puede recorrer una distancia mayor a 150 metros”.

<sup>25</sup> ARTICLE 19, “Continúa aprobación de legislaciones en contra de la protesta social: ley que regula el uso de la fuerza en Puebla viola derechos humanos”, 19 de mayo de 2014. <https://goo.gl/zZ2eCf>

<sup>26</sup> “La verdadera noche de Iguala”, la historia que se ha querido ocultar #PrimerosCapítulos. Aristegui Noticias, 25 de noviembre de 2016. <https://goo.gl/RCR5Wi>



Durante las protestas por el primer informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, manifestantes y periodistas resultan encapsulados. 1 de septiembre de 2014 (Foto: Prometeo Lucero)

de noviembre, en las que se organizaron protestas tanto en el Zócalo capitalino como en las inmediaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. En las primeras horas, al menos, se reportaron 31 personas detenidas.<sup>27</sup> Al final de la jornada y después de un repentino “apagón” en el Zócalo, la policía federal, auxiliada por la capitalina, intervino de manera totalmente violenta, desproporcionada y arbitraria, no solamente disolviendo la masiva manifestación social, sino persiguiendo y deteniendo personas de forma completamente arbitraria.<sup>28</sup>

Sobre estos hechos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 57/2017, dirigida a la Procuraduría General de la República (PGR), Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en la cual acreditó que, derivado de la intervención policiaca desproporcionada e injustificada, se cometieron violaciones a derechos humanos de 89 personas, ya sea por haber sido detenidas arbitrariamente y lesionadas en su integridad personal, así como lesionadas durante la manifestación tanto por elementos policiales de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, como de la Policía Federal, además de dos personas víctimas de tratos crueles,

inhumanos y degradantes. Cabe recordar que entre las personas vulneradas en sus derechos, se encontraron niñas y niños, así como personas adultas mayores.<sup>29</sup> Además, ARTICLE 19 documentó al menos 11 personas defensoras derechos humanos y periodistas agredidos durante el desalojo violento del Zócalo.<sup>30</sup>

Después de las protestas del 1 de diciembre de 2014, en las cuales también se presentaron abusos policiacos en la Ciudad de México, el día 5 del mismo mes renunció el entonces Secretario de Seguridad Pública, Jesús Rodríguez Almeida. Con su salida de la policía capitalina se cerró un ciclo de represión caracterizado por el uso abusivo de la fuerza y las detenciones arbitrarias, así como la imposición de toda clase de obstáculos para el pleno desarrollo de las protestas. Con esta salida también se abrió un proceso de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que redundó —después de dos años de intensos debates— en la sustitución del “Protocolo de Control de Multitudes” emitido en 2013, con una perspectiva de restricción y contención del espacio cívico, por el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México para la Protección de Personas en el Contexto de Manifestaciones o Reuniones,<sup>31</sup> con un enfoque que apunta a la acción policiaca de facilitación del derecho a la protesta social y la protección de quienes la ejercen y documentan. Evidentemente la tensión vivida en las calles de la Ciudad

<sup>27</sup> Ortuño, Gonzalo, “31 detenidos tras las protestas por Ayotzinapa en el DF; hay 20 estudiantes”, *Animal Político*, 21 de noviembre de 2014. <https://goo.gl/zdDKKo>

<sup>28</sup> ARTICLE 19, “Policías y civiles agreden a periodistas y defensores de derechos humanos durante violento desalojo del zócalo de la Ciudad de México”, 21 de noviembre de 2014. <https://goo.gl/oWfB9X>, . Cfr. también ARTICLE 19, “Alerta: Jornada de protestas pacíficas por Ayotzinapa con acciones ilegales hacia comunicadores y defensores”, 20 de noviembre de 2014. <https://goo.gl/tCLU3G>

<sup>29</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, Recomendación 57/2017. <https://goo.gl/Dq711K>

<sup>30</sup> Cfr. ARTICLE 19, “Policías y civiles agreden a periodistas y defensores en jornada de protestas por Ayotzinapa”, 21 de noviembre de 2014. <https://goo.gl/oWfB9X>

<sup>31</sup> Publicado el 29 de marzo en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México, disponible en: <https://goo.gl/gVqpwC>

de México ha disminuido de manera significativa desde 2015, aunque persisten hechos aislados de agresiones de la policía a manifestantes y personas observadoras.<sup>32</sup>

## NOCHIXTLÁN, OAXACA 2016

En el marco de las protestas por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), particularmente el 19 de junio de 2016, aunque también se desarrollaron y hubo violencia en otros lugares, como en la caseta de Huitzo, Hacienda Blanca y Viguera, fue en el operativo policial en la autopista Oaxaca-Cuacnopalan, a la altura del municipio de Asunción Nochixtlán, donde se presentó una respuesta represiva letal por parte de fuerzas estatales y federales. Una vez más, el uso de la fuerza —como en otros contextos de manifestaciones públicas— contravino los principios de legalidad, estricta necesidad, proporcionalidad y precaución que deben regir este ámbito de la acción policiaca.

Conforme a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que emitió la Recomendación 7VG/2017 dirigida al gobierno de Oaxaca, a la Fiscalía local, a la Comisión Nacional de Seguridad y a la PGR por violaciones graves, como consecuencia de esos hechos hubo siete personas fallecidas, 174 pobladores lesionados (149 en Nochixtlán, de los cuales 45 fueron por arma de fuego, nueve en Huitzo y 16 en Hacienda Blanca, uno por arma de fuego); 171 pobladores se vieron afectados físicamente por gas lacrimógeno (84 en Nochixtlán, 25 en Huitzo y 62 en Hacienda Blanca); 108 pobladores fueron afectados psicológicamente (86 en Nochixtlán, seis en Huitzo y 16 en Hacienda Blanca) y 43 pobladores fueron afectados patrimonialmente (25 en Nochixtlán, cinco en Huitzo y 13 en Hacienda Blanca).<sup>33</sup>

<sup>32</sup> ARTICLE 19, "Agresiones contra Brigada Humanitaria Marabunta contraviene protocolos de actuación en protestas", 3 de mayo de 2016. <https://goo.gl/ouAtTx>

<sup>33</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNHD, Recomendación 7VG/2017. <https://goo.gl/dGgXHx>

Cabe mencionar que en esta Recomendación se desestimaron agresiones a mujeres y periodistas, tal como se hizo público a través de un comunicado conjunto de organizaciones civiles.<sup>34</sup> En el Informe de violaciones a derechos humanos "Operativo 'Oaxaca', 19 de junio Nochixtlán, Huitzo, Telixtlahuaca, Hacienda Blanca y Viguera"<sup>35</sup> dado a conocer en octubre de 2016, se dio cuenta de diversos casos de malos tratos, tortura y tortura sexual cometida por elementos de la policía federal y del estado de Oaxaca; no obstante, la CNDH, si bien recogió testimonios de violencia sexual a mujeres que fueron privadas de su libertad, no calificó esos hechos como tortura.

De igual forma, ARTICLE 19 documentó 16 ataques contra la prensa en el estado de Oaxaca y la Ciudad de México entre el 17 y el 21 de junio. Destacó el asesinato de un periodista y cuatro tentativas de homicidio. Además, 10 agresiones se dirigieron contra fotoperiodistas. Los principales agresores fueron elementos de seguridad pública, señalados como responsables en 11 casos.<sup>36</sup>

## PROTESTAS "GASOLINAZO" 2017

2017 inició con protestas derivadas del aumento de 20% que anunció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los precios de la gasolina, que entraría en vigor el 1°

<sup>34</sup> ARTICLE 19, "Recomendación de CNDH desestima agresiones a mujeres y a periodistas en caso Nochixtlán", 26 de octubre de 2017. <https://goo.gl/Pwh17v>

<sup>35</sup> Fundar, et al., "Informe de violaciones a derechos humanos 'Operativo 'Oaxaca', 19 de junio Nochixtlán, Huitzo, Telixtlahuaca, Hacienda Blanca y Viguera", 16 de noviembre de 2016. <https://goo.gl/v6Ssfj>

<sup>36</sup> ARTICLE 19, "Cobertura bajo fuego: violencia contra la prensa durante protestas en Oaxaca y CDMX", 26 de junio de 2016. <https://goo.gl/eyBFrb>



Un joven sobreviviente de la masacre de Apatzingán, ocurrida el 6 de enero de 2015, muestra las secuelas en su cuerpo tras recibir varios impactos de bala disparados por policías federales. (Foto: Prometeo Lucero)

de enero de ese año, ante lo cual la reacción de amplios sectores de la sociedad fue de descontento y rechazo por las implicaciones económicas que esa medida representaría en los hogares mexicanos. Desde los primeros días, en al menos 28 estados de la República, se llevaron a cabo protestas y otras acciones, como tomas simbólicas de gasolineras, bloqueos en carreteras, así como plantones frente a edificios gubernamentales; había, además, diversas convocatorias en redes sociales para seguir ejerciendo el derecho a la protesta.

La respuesta estatal no se hizo esperar y desde el principio se registraron varias respuestas de agentes policiales de distintas corporaciones del país, contrarias a la plena garantía de la libertad de expresión. Se reportaron detenciones arbitrarias, uso de gas lacrimógeno y de equipo antimotines, contra las y los manifestantes: tan sólo el 2 de enero se informó sobre la detención de seis estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN) durante protestas en la delegación Iztapalapa, Ciudad de México; así como de cinco personas detenidas en Guadalajara y otras cinco después de un bloqueo en la carretera México-Toluca.<sup>37</sup> Incluso se registraron dos

víctimas fatales y 25 personas heridas en el municipio de Ixmiquilpan, Hidalgo, derivado del uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Federal y fuerzas estatales, al tratar de disolver un bloqueo en la carretera México-Laredo.<sup>38</sup>

Resulta importante mencionar que ante el inmenso descontento por la medida, pero sin dejar de señalar que también se enmarca en un contexto creciente de hartazgo social, en esa ocasión se convocaron y realizaron protestas en diversos estados, entre las que destacaron las de entidades del norte.

Fue en ese mismo marco, que ARTICLE 19 documentó hasta el 8 de enero de 2017, al menos 12 agresiones en contra de periodistas cometidas en Playas de Rosarito, Baja California, durante la cobertura de las protestas contra el *gasolinazo* los días 6 y 7 enero, y que perpetradas por elementos de la Policía Federal, la Policía

<sup>37</sup> "Frente por la Libertad de Expresión exhorta a todas las autoridades a garantizar la protesta social", ARTICLE 19, 4 de enero de 2017. <https://goo.gl/HHNvem>

<sup>38</sup> "Confirma Hidalgo dos muertos y 25 heridos por protestas contra gasolinazo", *Proceso*, 6 de enero de 2017, disponible en <https://goo.gl/x5Se2H>

<sup>37</sup> Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS),

Estatad de Baja California, de la Unidad de Reacción Inmediata de Ensenada (U.R.I.) —perteneciente a la Policía Municipal de Ensenada—, la Policía Municipal de Tijuana y la Policía Ministerial de Baja California.<sup>39</sup> Además, documentamos que al menos ocho periodistas fueron agredidos por elementos de Fuerza Coahuila y Grupo de Armas Tácticas Especiales de Monclova (GATEM), durante las protestas por el “gasolinazo” del 5 de enero de 2016 en Monclova, Coahuila.<sup>40</sup>

Los anteriores son sólo algunos casos que, como mencionamos previamente, son representativos y emblemáticos de la respuesta represiva que sistemáticamente han emprendido las autoridades de todos los niveles y órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal; ejecutivo, legislativo y judicial), por la magnitud y tipos de violencia que se presentaron, así como por el cúmulo de violaciones a los derechos humanos cometidas durante estos hechos, valiéndose del uso excesivo de la fuerza y de desviaciones en la aplicación o interpretación del derecho penal. De hecho, los agentes policiacos involucrados en estos actos de violencia —tanto agresores materiales como la cadena de mando— no han sido sancionados, lo que denota la total impunidad en los hechos aquí descritos.

El universo de casos de represión policiaca en protestas a partir del 1° de diciembre de 2012 es mucho mayor, como ya se refirió. Además, nos brinda claridad sobre cómo, lejos de atender las problemáticas que subsisten en el país, garantizar justicia y verdad en aquellos casos sumidos en impunidad, la respuesta del Estado ha sido la supresión de aquellas voces críticas que han decidido romper el silencio.

<sup>39</sup> ARTICLE 19, “Policías agreden a 12 periodistas durante protestas contra el “gasolinazo” en Baja California”, 8 de enero de 2017. <https://goo.gl/QhRp9H>

<sup>40</sup> ARTICLE 19, “Elementos de la fuerza pública de Coahuila golpean y detienen a periodistas durante protesta”, 7 de enero de 2017. <https://goo.gl/TNF7ZB>

## ALEJANDRA RODRÍGUEZ: CRIMINALIZACIÓN DEL PERIODISMO E IMPUNIDAD

El 1° de diciembre de 2013, se desarrollaron diversas protestas con motivo del primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto, y a un año de la represión estatal que se presentó cuando tomó protesta, en el denominado #1DMX 2012, del cual hemos hecho referencia, el mismo día también se presentó, principalmente en la Ciudad de México, una respuesta represiva frente a tales protestas, en las que hubo al menos 14 personas detenidas y agresiones físicas por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina.<sup>1</sup>

Entre las personas detenidas está la periodista Alejandra Rodríguez, quien en ese momento acudió a cubrir las protestas en representación del medio independiente *Somos el Medio*, y como parte del trabajo de monitoreo realizado en la Red “#RompeElMiedo”. Rodríguez narró:<sup>2</sup> “Minutos antes, aproximadamente a las 14:00 horas, me encontraba cubriendo la marcha y los actos de protesta ocurridos en la Ciudad de México con motivo del llamado 1DMX. Avancé al paso de los demás periodistas sobre la calle Enrico Martínez y, a la altura de La Ciudadela, siento cómo por la espalda me detienen y me someten por el cuello”; Alejandra escuchó una voz masculina que gritó: “¡Deténganla, es anarquista!”, y respondió: —“¡Soy prensa!, vengo de *Somos el Medio!*”. Fue sometida por elementos policiales del sexo masculino, incluso sintió una mano que entró en la parte trasera de su pantalón, tras ser esposada. Posteriormente, dos elementos del sexo femenino la trasladaron a un juzgado cívico por supuestas infracciones; sin embargo, fue liberada horas después al no acreditarse ninguna acusación en su contra.<sup>3</sup>

Con acompañamiento de ARTICLE 19, ella acudió el 3 de diciembre a presentar denuncia ante la Fiscalía Especial de Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE); no obstante, en septiembre de 2014, esta Fiscalía se declaró incompetente para seguir integrando la averiguación previa, al considerar que los hechos no tenían relación con su actividad periodística, y remitió el expediente a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, quien continuó la investigación a través de la Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos.

Tanto la FEADLE como la Fiscalía local avalaron lo declarado por las dos agentes de policía, respecto a que Alejandra Rodríguez se encontraba “entre un grupo de anarquistas que participaron en la marcha de 1 de diciembre de 2013, personas que lanzaban consignas alterando el orden, por lo cual fue asegurada” y, finalmente, la Fiscalía local determinó no ejercer acción penal al argumentar que no existen elementos probatorios para acreditar un delito y la probable responsabilidad de las agentes policiales, a pesar de que se presentaron diversas pruebas sobre los hechos ocurridos ese día, tendentes a demostrar que Rodríguez se encontraba cubriendo las protestas, cuando fue detenida arbitrariamente, además de haber perdido su cámara fotográfica en ese contexto.

Alejandra Rodríguez describe la situación actual de la siguiente manera: “En 1968, los manifestantes pedían derogación del artículo 145 y 145 bis, que hacía referencia al delito de disolución social. Actualmente las agresiones no sólo son a los manifestantes, sino también a los medios, tal y como a mí me ocurrió. Los operativos mal diseñados y el uso excesivo de la fuerza es una constante en las protestas sociales. Sin embargo, no existe castigo para los servidores públicos que incurrir en los abusos. Cambiar el modelo de operativos en las manifestaciones y empezar a imponer sanciones a quienes realizan el abuso es la clave para acceder a la libertad de manifestación y reparar los daños a terceros”.

A más de cuatro años de ocurridos los hechos, su caso representa un claro ejemplo de la impunidad que impera en el país, en general, y en materia de violaciones de derechos humanos en contextos de protesta social. En efecto, los agentes del Ministerio Público federal y capitalino que intervinieron, criminalizaron y estigmatizaron a la periodista, al no reconocer la labor informativa que realizaba y calificarla de “anarquista”, como si también ello fuera razón para atentar contra los derechos de las personas. Hoy su caso se encuentra en un Juzgado de Distrito (federal) para evitar que sea archivado de manera definitiva por la PGJCDMX.

<sup>3</sup> “Liberan a la mitad de los 14 detenidos tras marcha del #1DMX”, Animal Político, 1° de diciembre de 2013. <https://goo.gl/wQbuwf>

<sup>4</sup> Rodríguez Escobar, Alejandra Natalia, “Crónica de la brutalidad policiaca el #1DMX”, Somos el medio, s/f. <https://goo.gl/PNgJA5>

<sup>5</sup> “Detención de Alejandra Natalia Rodríguez, tras protestas en Televisa el #1DMX”, Somos el Medio, tomado de La Jornada, s/f. <https://goo.gl/r33XX8>; “Detienen a reportera de Somos el Medio en 1DMX”, Somos el Medio, 1 diciembre 2013. <https://goo.gl/h9Mmt4>



En el Zócalo de la Ciudad de México, manifestantes son desalojados con gas lacrimógeno y otros gases irritantes lanzados por Policía Federal y policías capitalinos durante la protesta conmemorativa del 2 de octubre en 2015. (Foto: Prometeo Lucero)

## PROTESTA Y NORMAS RESTRICTIVAS

Tal como se desarrolló en el apartado anterior, existe en México un contexto adverso para el pleno ejercicio de la libertad de expresión, reunión y protesta social, que se enfrentan a diversos obstáculos y restricciones. En éste, se enmarcó la respuesta de las autoridades mediante el uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias, tortura, ejecuciones arbitrarias, así como la criminalización con la utilización del sistema penal para iniciar procedimientos a partir de delitos ambiguos o falsificación de pruebas.

Sin embargo, la protesta social también se ve enfrentada a una serie de restricciones en el ámbito normativo, a través de delitos que son utilizados para sancionar su ejercicio, tales como “ultrajes a la autoridad”, “ataques a la paz pública”, “resistencia de particulares”, “sabotaje” y otros que por su ambigüedad han sido referidos para procesar a personas en contexto de protesta. Asimismo, se han presentado diversas iniciativas de ley o leyes ya aprobadas, que también contienen disposiciones amplias, que restringen el uso del espacio cívico e imponen una serie de requisitos o condicionantes para expresarse libremente.<sup>41</sup>

Las restricciones más comunes a este derecho son las siguientes: 1) la obligación de dar aviso o solicitar permiso (con antelación) para llevar a cabo una manifestación, solicitando una serie de requisitos y burocratizando el ejercicio de la protesta social, lo que constituye una

carga desproporcionada; 2) la utilización de términos ambiguos o abiertos, que pueden ser interpretados y aplicados por las autoridades de manera discrecional y arbitraria, como por ejemplo, “paz y tranquilidad social”, “tomar las medidas necesarias”, “denigrar a las instituciones”, etc.; 3) establecer el uso de la fuerza pública, sin normas claras que lo regulen o sin una remisión expresa desde la ley a estas normas, o bien habilitando un amplio margen de acción —incluida la fuerza letal—, lo que se ha traducido en un uso desproporcionado y arbitrario de la fuerza de elementos de seguridad pública, además de generar un efecto inhibitor en el ejercicio de la protesta social, y 4) limitar la utilización del espacio cívico al restringir las manifestaciones a determinadas vialidades, demeritando el valor y sentido de carácter social y político de las protestas.

Hasta diciembre de 2017, este tipo de leyes se encuentran vigentes en 15 entidades federativas,<sup>42</sup> en disposiciones que regulan la movilidad, el tránsito, la vialidad y

<sup>41</sup> Cfr. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, “Control del espacio cívico 3.0”, *op. cit.* pp. 21-44.

<sup>42</sup> 1) Ley de Vialidad del Estado de Aguascalientes; 2) Ley de Tránsito Territorial de Baja California Sur; 3) Ley de Vialidad, Tránsito y Control Vehicular de Campeche; 4) Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua; 5) Ley de Movilidad del Distrito Federal; 6) Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de México; 7) Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Michoacán; 8) Ley para regular el uso de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales del sistema de seguridad pública del Estado de Morelos; 9) Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca; 10) Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza Pública de Puebla; 11) Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo; 12) Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí; 13) Ley General de Tránsito y Vialidad del Estado de Tabasco; 14) Reglamento de la Ley de Tránsito y Seguridad Vial del Estado de Veracruz; 15) Ley de Transporte, Tránsito y Vialidad del Estado de Zacatecas.

la cultura cívica. Un caso representativo de restricciones a las libertades de expresión, reunión y protesta social mediante este tipo de normas es la Ley de Movilidad del Distrito Federal, que generó controversia e incluso estuvo sujeta a revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como por juzgados federales en juicios de amparo. Esto se explica a continuación:

## LEY DE MOVILIDAD DEL DISTRITO FEDERAL

Fue publicada el 14 de julio de 2014 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. En esta ley se encuentran disposiciones restrictivas al ejercicio de la libertad de expresión, reunión y protesta social, en sus artículos 212, 213 y 214:

- La “necesidad de dar aviso previo”, contemplada en el artículo 212, desalienta las reuniones espontáneas y el ejercicio del derecho a la reunión pacífica, e incluso podría convertirse en un impedimento para su ejercicio. Además, mencionar la “finalidad perfectamente lícita” de las protestas, calificándolas *a priori*, sumado a que los conceptos de “paz y tranquilidad de la población” resultan ambiguos y dan lugar a interpretaciones arbitrarias.
- Tanto en el artículo 213 como en el 214 de la Ley de Movilidad se restringe la ubicación de las reuniones pacíficas con el concepto de “vías primarias con circulación continua”. Esta medida resulta desproporcional y restan la importancia del espacio cívico para el ejercicio de derechos y la visibilidad que tienen como objetivo las protestas.
- Finalmente, el artículo 214 faculta a seguridad pública para tomar “las medidas necesarias” frente a vías bloqueadas, lo cual resulta impreciso y permite la aplicación e interpretación arbitrarias que pueden derivar en uso excesivo de la fuerza y violaciones de los derechos humanos.

Tales restricciones recogen una aspiración política de ciertos grupos que pretendieron durante todo 2013 y 2014 la aprobación y promulgación de leyes de esta naturaleza a nivel federal y estatal. En efecto, imponer condiciones sobre cuándo, cómo, dónde y por qué marchar o protestar es parte de una agenda de gobernabilidad autoritaria, que ahora trata de justificarse en los “derechos de terceros” para inhibir el ejercicio de la protesta en las calles.<sup>43</sup>

Ante ello, como parte del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (FLEPS)<sup>44</sup> se emprendió una estrategia para plantear la inconstitucionalidad de estas disposiciones, por ser violatorias de los derechos humanos, mediante la promoción de juicios de amparo en coordinación con personas defensoras de derechos humanos y grupos como organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, académicos, periodistas. A su vez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN<sup>45</sup> para impugnar los artículos referidos.

Respecto a los juicios de amparo, conocieron de ellos diversos juzgados federales, de donde se obtuvieron resoluciones en tres sentidos: otorgar el amparo, negar

<sup>43</sup> Ibid., cfr. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, “Control del espacio cívico, *op. cit.*”

<sup>44</sup> El FLEPS está integrado por las siguientes organizaciones: ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica; Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP” A.C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, CEPAD, A.C.; Centro Nacional de Comunicación Social A.C. Cencos; Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios CAUSA; Espacio Libre e Independiente Marabunta A.C.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.; Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C.; Servicios y Asesoría para la Paz, A.C.; Red de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todas y Todos”, A.C.; Resonar.

<sup>45</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014. <https://goo.gl/eV7jDu>

el amparo y sobreseimiento, ésta última al argumentar que quienes promovieron los juicios no contaban con el interés legítimo para impugnar la ley. Estas resoluciones se llevaron a segunda instancia ante Tribunales Colegiados de Circuito, donde los procesos fueron suspendidos hasta que la SCJN resolviera las acciones de inconstitucionalidad, debido a que es el órgano máximo para la resolución de controversias.

El 11 de agosto de 2016, la SCJN resolvió estas acciones de inconstitucionalidad, determinando la constitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214, a interpretarlas conforme a la Constitución y los tratados internacionales, sin declararlos inconstitucionales.

Respecto al aviso de 48 horas previo a la realización de una manifestación, establecido en el artículo 212, la SCJN determinó que dar aviso no debe interpretarse como una obligación, mucho menos como un permiso o autorización, quedando la decisión en manos de los propios manifestantes. Sin embargo, avaló la calificación *a priori* de “perfecta licitud” que establece la ley sobre las manifestaciones.

Asimismo, la SCJN determinó que el artículo 212 debe interpretarse en el sentido de que las manifestaciones espontáneas deben estar garantizadas, y las autoridades están obligadas a prestarles la misma atención y facilidades. De igual forma, validó el artículo 213 sobre la prohibición de utilizar vías primarias de circulación continua, al referir que existen otras vialidades alternas que no pueden sólo ser vías secundarias y tampoco restan la importancia y resonancia de las protestas sociales. Respecto al artículo 214, la SCJN lo interpretó en el sentido de que no habilita en ningún momento el uso de la fuerza ni permite la disolución de manifestaciones, recalcando que existe una legislación específica relativa al uso de la fuerza.

Debido a lo anterior, los amparos que se encontraban en segunda instancia, incluidos aquellos que habían reto-

mado los estándares internacionales más protectores, fueron resueltos conforme a la interpretación de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el 15 de septiembre de 2017 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Reglamento de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, que establece en su artículo 220 la obligación de dar aviso sobre las marchas y reuniones que tendrán lugar en la capital del país por medio un escrito en el cual debe cumplirse una serie de requisitos que resultan desproporcionales.

Este Reglamento fue en contra de la interpretación dictada por la SCJN, al establecer que las manifestaciones “deben tener un fin perfectamente lícito” y que “es necesario dar aviso previo” por medio de un escrito donde se solicitan diversos requisitos, para que “las autoridades presten las facilidades necesarias para las manifestaciones públicas”. Estos requisitos son: nombre completo de la persona que organiza, nombre de la manifestación, hora de inicio y conclusión, lugar y ruta, número estimado de asistentes, número y tipo de vehículos a utilizar. Esto también resulta preocupante, ya que exigir información específica a quienes organicen y participen en protestas sociales puede utilizarse en su contra y colocar a estas personas en una situación de vulnerabilidad.

## PROTESTAS EN LÍNEA

Las redes sociales se han erigido como espacios fundamentales para el ejercicio de las libertades de expresión e información; por tanto, constituyen una nueva forma de espacio cívico en donde se detona la participación social, mediante un importante flujo de informaciones, opiniones e ideas. Las redes impulsan y potencian el debate público, y son herramientas para efectuar escrutinios sociales sobre hechos de interés público, desde el proceder de servidoras y servidores públicos, personas con cargos de elección popular o que aspiran a uno de ellos, hasta la exhibición de actos de corrupción o la situación de impunidad prevaleciente.

Como ya se dijo, las libertades de expresión, reunión y el ejercicio de la protesta social, por un lado, han sufrido embates represivos en las calles mediante múltiples agresiones de elementos policiales, así como ser objeto de regulación por los poderes legislativo o ejecutivo con normas que restringen su pleno ejercicio, a partir de ambigüedades que habilitan interpretaciones arbitrarias. Por otro lado, estas libertades también se han visto atacadas en este nuevo espacio digital; la violencia y restricciones en el espacio físico, se han trasladado y han adquirido nuevas formas en el espacio virtual, donde se reproducen.

Han sido múltiples las protestas que, a la par de las que se efectúan en las calles, también se iniciaron y difundieron en redes sociales desde el 1° de diciembre de 2012. Mientras la respuesta represiva de las autoridades se presentaba de manera brutal en la calle, también se presentaban en redes protestaban por el cambio de gobierno, utilizando el *hashtag* #MéxicoNoTienePresidente.<sup>46</sup>

Un caso relevante de protestas en línea durante los últimos meses de 2014 y primeros de 2015, derivado de los hechos ocurridos en Iguala, con el ataque y desaparición de 43 estudiantes normalistas el 26 de septiembre de 2014, se presentó en Twitter con el *hashtag* #YaMeCansé,<sup>47</sup> como respuesta a lo que mencionó el entonces Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, para concluir una conferencia de prensa sobre el caso, al expresar su cansancio para continuar. Este *hashtag* sufrió ataques intencionales con sistemas de “bots”, cuyo objetivo era restarle impacto y sacarlo de difusión. Por ello, sobrevivieron otros *hashtags* con números sucesivos, para así mantener viva la protesta (#YaMeCansé2, #YaMeCansé3, etc.).<sup>48</sup>

<sup>46</sup> “Los tuiteros ondean ‘hashtags’ como estandartes políticos en la transición”, *Expansión*, 1 de diciembre de 2012. <https://goo.gl/smqTKT>

<sup>47</sup> Torre, Ana Paula de la, “#YaMeCansé: el hashtag que ha evolucionado el activismo en México”, *Pijama Surf*, 1 de febrero de 2015. <https://goo.gl/YDdcYF>

<sup>48</sup> “Contra más de 50 mil bots, ciudadanos reviven el #YaMeCansé”, *Ya nos toca*, 5 de diciembre de 2014. <https://goo.gl/bKtKni>

Se han presentado también otras protestas que, en paralelo a las marchas convocadas por acontecimientos o sucesos políticos o sociales que cimbran a la ciudadanía, también visibilizan su fuerza expresiva en las redes, como lo fue la visita a México de Donald Trump, con el *hashtag* #TrumpNoEresBienvenido; o frente a la violencia contra las mujeres y feminicidios, que representa una grave problemática en el país, tales como #MiPrimerAcoso<sup>49</sup> y #SiMeMatan.<sup>50</sup>

De igual forma, en la situación grave de violencia contra periodistas y medios de comunicación en México, ha habido múltiples protestas de periodistas, exigiendo alto a la violencia y cero impunidad en crímenes de esta índole, de donde han surgido expresiones como #NosEstánMatando, #NoNosCallarán, #UnDíaSinPeriodismo, #NiUnoMás.

Lo anterior muestra la gran importancia que tienen las nuevas plataformas para el ejercicio de la libertad de expresión y el flujo de información, constituyendo una nueva arena pública donde las personas interactúan y comparten todo tipo de información, ideas y opiniones, fortaleciendo el debate público y la democracia.

Sin embargo, este espacio también se encuentra en constante riesgo, sea por los intentos de imponer regulaciones restrictivas (como la llamada Ley Fayad sobre “delitos informáticos”),<sup>51</sup> o mediante el uso de *bots* y *trolls* para inhibir el debate en las redes, ya sea a partir de amenazas<sup>52</sup> o restándole impacto a las protestas en redes sociales.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Ruiz Navarro, Catalina, “#MiPrimerAcoso: la historia detrás del Trending Topic”, *Vice*, 24 de noviembre de 2016. <https://goo.gl/FiibAH>

<sup>50</sup> Villalobos, Areli, “Con hashtag #SiMeMatan repudian a la PGR por revictimizar a la joven hallada muerta en cu”, *Proceso*, 5 de mayo de 2017. <https://goo.gl/asR8KA>

<sup>51</sup> ARTICLE 19, “La Ley Fayad supone una seria amenaza contra las libertades en internet”, 30 de octubre de 2015. <https://goo.gl/Qa8AXz>

<sup>52</sup> ARTICLE 19, “Tercer informe trimestral: de lo digital a lo tangible”, 30 de noviembre de 2016. <https://goo.gl/3aaDsY>

<sup>53</sup> En un informe de la Universidad de Oxford, se da cuenta de cómo el gobierno mexicano utilizada “cuentas falsas” y “auto-



En Tijuana, miles de personas protestan contra el gasolinazo y la privatización del agua en Baja California, el 15 de enero de 2017. (Foto: Cuartoscuro)

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la importancia del uso del espacio cívico en nuestras vidas radica en que es un ámbito para desarrollar nuestra autonomía, encontrarnos y construirnos en colectivo, así como para ejercer nuestros derechos. La democracia en México se medirá proporcionalmente a la apertura y amplitud que tenga este espacio; mientras más se ensanche, mayor vitalidad y sustancia tendrá nuestro sistema democrático.

Sin embargo, en nuestro país, nos enfrentamos a desafíos cada vez mayores; nuestro espacio cívico se ha ido reduciendo por medio de los diversos mecanismos estatales represivos, tanto en las calles, como en las normas y en internet. De nuestro lado se encuentra el deber social de no permitir que siga reduciéndose hasta quedar finalmente cerrado. Por tanto, es una apuesta que desde la sociedad debemos asumir y emprender, si

queremos que nuestros derechos se encuentren vivos y no sean meras declaraciones en constituciones y leyes.

Como correlato, el Estado debe comprender que su función es proteger y facilitar el ejercicio de los derechos a través de la protesta, reduciendo al mínimo indispensable y bajo supuestos excepcionales su intervención con el uso de la fuerza, a la vez que debe evitar imponer condiciones y requisitos excesivos para el uso del espacio cívico que terminen de inhibir la protesta social en sus diversas modalidades. En este mismo sentido, debe evitar los actos de criminalización con la persecución penal de quienes se manifiestan y de quienes documentan la protesta. Asimismo, debe investigarse de manera diligente, exhaustiva e imparcial los actos de abuso policiaco durante las protestas, a fin de sancionar a los funcionarios responsables, en especial a la cadena de mando.

matizadas" en redes sociales para impactar en ciertas conversaciones que tienen lugar en redes sociales. Incluso se calcula que aproximadamente 600,000 dólares estadounidenses han sido erogados para construir este tipo de capacidades. Cfr. Bradshaw, Samantha y Howard N., Philip, "Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation", Computational Propaganda Research Project, Universidad de Oxford, 2017, pp. 11-13. <https://goo.gl/3yT9pL>

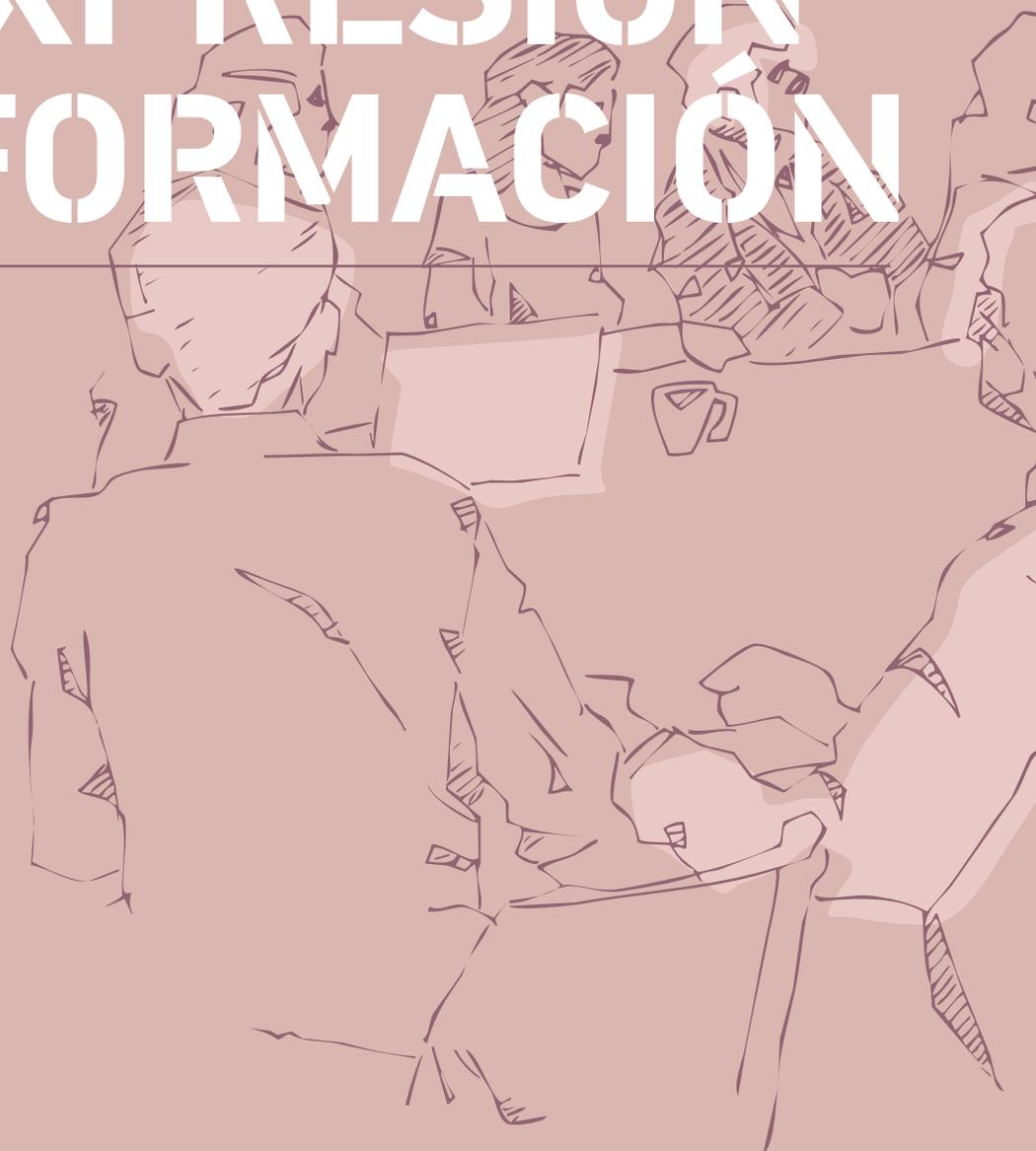
# AGENDA MÍNIMA EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

---

ARTICLE19

---

---







# AGENDA MÍNIMA EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

## 1. MEDIOS

**Objetivo 1.1** Eliminar el uso discrecional y arbitrario de la publicidad oficial como medio de control indirecto de las líneas informativas de los medios de comunicación.

**ACCIÓN 1.1.1** Discutir y aprobar la regulación del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y emitir una Ley General de Publicidad Oficial a más tardar el 30 de abril de 2018; posteriormente, armonizar a nivel estatal.

**Responsable:** Congreso de la Unión.

El contenido de la ley general deberá integrar mecanismos de control y asignación de presupuestos; la inclusión de distintos medios y formas de ejercer la publicidad oficial. Deberá contener criterios que favorezcan el libre ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, perspectiva de derechos humanos, mecanismos de quejas, sanciones y denuncias, así como garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. La ley debe considerar las bases mínimas expuestas por el Colectivo #MediosLibres:

1. La publicidad oficial no debe desaparecer.
2. Se necesita una ley general que atienda los tres niveles de gobierno.
3. Definir criterios de asignación basados en la idoneidad.
4. Máxima publicidad de las autoridades y de los medios de comunicación, para contar con una rendición de cuentas eficaz y controlar el uso de la publicidad oficial.
5. Transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y *rating*.
6. Contenidos de utilidad pública y sin promoción personalizada.
7. La publicidad oficial debe ser siempre identificable.
8. Fomentar la pluralidad y la diversidad.
9. Establecer mecanismos de control eficaces.
10. Hacer un uso racional de los recursos públicos.

**Responsable:** Congresos locales.

Desarrollar un proceso de armonización legislativa respecto a la Ley General de Publicidad Oficial.

**ACCIÓN 1.1.2** Cumplir con la obligación de transparentar el ejercicio del gasto en publicidad oficial (artículo 70, fracción XXIII, Ley General de Transparencia).

**Responsable:** Todos los sujetos obligados que utilicen recursos para estos efectos.

Generar datos abiertos para el sistema de comunicación social de gobierno que sean accesibles y permitan cruzar información para rendir cuentas en materia de publicidad oficial.

**Objetivo 1.2** Eliminar las restricciones legales al ejercicio de la libertad de expresión.

**ACCIÓN 1.2.1** Derogar los diversos tipos penales que criminalizan la libertad de expresión (calumnia, difamación, injurias, ultrajes, halconeos, etc.).

**Responsables:** Congresos de los estados.

Como parte de la Estrategia Nacional de Protección a la Libertad de Expresión, ENPLE, deberán generarse espacios de discusión y construcción de acuerdos para la derogación de los códigos penales de entidades federativas donde aún se encuentren vigentes los delitos que inhiben el ejercicio de la libertad de expresión (por ej., honor, halconeos, antimemes, ultrajes).

**ACCIÓN 1.2.2** Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las legislaciones que persiguen dotar de protección a las y los periodistas en riesgo.

**Responsables:** Congresos de los estados de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas. Las diversas legislaciones que persiguen dotar de protección a los y las periodistas en riesgo, así como otras que les dan garantías para el libre ejercicio informativo, deberán atender a una perspectiva amplia y funcional del periodismo, sin establecer categorías excluyentes (remuneración, permanencia, pertenencia a medios convencionales, etc.) para la consideración de quienes desempeñan esta labor.

Para esto es necesario tomar en cuenta que actualmente los estados de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas incluyen diversas disposiciones restrictivas en las leyes de protección a periodistas.

**ACCIÓN 1.2.3** Reformar el proceso civil de demandas de daño moral.

**Responsables:** Congreso federal y Congresos locales. Deberán hacerse reformas procesales en materia civil para establecer la obligación judicial de realizar un análisis *prima facie* de las pretensiones de las demandas por daño moral derivadas de supuesto abuso en el ejercicio de la libertad de expresión. Tales facultades judiciales deberán prever la posibilidad de desechar demandas notoriamente frías.

## 2. PROTECCIÓN E IMPUNIDAD

**Objetivo 2.1** Desarrollar una política integral de prevención de la violencia contra la libertad de expresión.

**ACCIÓN 2.1.1** Implementar una Estrategia Nacional de Protección a la Libertad de Expresión (ENPLE).

**Responsable:** Ejecutivo Federal.

Incluir en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, que habrá de construirse mediante un formato de participación de la sociedad civil, una Estrategia Nacional de Protección a la Libertad de Expresión (ENPLE) que genere una verdadera política pública integral de prevención, investigación, sanción y reparación integral del daño en la materia, con miras a brindar condiciones mínimas de seguridad para el libre ejercicio periodístico. La ENPLE deberá:

- a) Desarrollar un diagnóstico de la violencia contra la libertad de expresión que sirva de guía para establecer un plan de trabajo sexenal con objetivos, estrategias e indicadores de seguimientos. El diagnóstico debe partir de la base de que las agresiones contra las y los periodistas son perpetradas en su mayoría por agentes del Estado.
- b) Reconocer que es tarea del Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito de su competencia, generar las condiciones de articulación entre todos los poderes públicos y los tres niveles de gobierno para la protección integral a periodistas. Es primordial generar procesos de coordinación que eliminen la fragmentación de las medidas de prevención y protección entre el Mecanismo de Protección

a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (federal), las unidades estatales de protección y los mecanismos locales. Para esto, es importante establecer pautas de coordinación mínimas que adopten los principios de complementariedad, integralidad, máxima protección a las personas, no victimización secundaria, no criminalización e incorporando la perspectiva de género, infancia e interculturalidad.

- c) Dotar al Mecanismo de Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de suficientes recursos humanos, logísticos y financieros para desarrollar su labor.

**ACCIÓN 2.1.2** Fomentar el fortalecimiento de la Unidad de Prevención (3ª. unidad) y el desarrollo de medidas de protección integral del Mecanismo de Protección a Periodistas.

**Responsable:** Mecanismo de Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

La 3ª. Unidad deberá:

- a) Integrar la perspectiva de género, infancia e interculturalidad en la operación cotidiana del Mecanismo federal, y exportar ese modelo de atención a las unidades estatales y homólogos locales.
- b) Generar diagnósticos actualizados sobre patrones de agresiones contra periodistas, teniendo información sobre regiones, sujetos agresores, tipos de agresión, tipo de cobertura de la víctima, perfil de los medios de comunicación.

- c) Desarrollar protocolos para funcionarios públicos de reconocimiento de la labor periodística y de defensa de derechos humanos.

En cuanto a la implementación de medidas de protección integral:

- a) Adoptar de manera inmediata una perspectiva de seguridad integral que atienda de forma adecuada, oportuna y eficiente las agresiones en ámbito digital (el Mecanismo Federal deberá integrar la violencia y agresiones perpetradas mediante el uso de las tecnologías y el entorno digital como parte de sus estudios preventivos, análisis de riesgo y planes de protección).
- b) Garantizar el acompañamiento psicosocial y fortalecer las capacidades para brindar seguridad física. Ello conlleva cambiar las bases sobre las cuales se construyen los análisis de riesgo y de atención integral a víctimas y garantizar una adecuada coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).
- c) Promover la coordinación efectiva con la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) a fin de que ésta rinda cuentas sobre las investigaciones seguidas tras la incorporación de periodistas al Mecanismo.

**Objetivo 2.2 Combatir la impunidad de las agresiones contra la prensa y garantizar el derecho a la verdad.**

**ACCIÓN 2.2.1 Crear una Fiscalía General de la República que garantice investigaciones objetivas, imparciales y exhaustivas de las agresiones contra la libertad de expresión y en casos de violaciones graves de derechos humanos, y se convierta en una institución eficaz, autónoma e independiente.**

**Responsable: Congreso de la Unión.**

- a) Reformar de manera integral el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con la propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, presentada al Congreso de la Unión el día de 6 de septiembre de 2018.
- b) Desarrollar, discutir y aprobar la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República con base en los principios de parlamento abierto, reconociendo las aportaciones de las víctimas, de la sociedad civil, de las y los expertos y de la academia. En el desarrollo de esta ley se deberá considerar la creación de una Fiscalía Especializada en Violaciones de Derechos Humanos con una unidad o equipo estratégico dedicado a investigar los delitos del pasado que pertenezcan al sistema penal tradicional. Esto incluye retomar las investigaciones pendientes que inició la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP).

**Responsable: Nueva Fiscalía General de la República y fiscalías locales.**

- a) Promover la construcción participativa de un protocolo homologado de investigación para que esa fiscalía y las fiscalías locales investiguen de manera eficiente y diligente delitos contra la libertad de expresión; éste deberá contener las acciones de canalización hacia los mecanismos y establecer las pautas y criterios mínimos de investigación en este tipo de agresiones.
- b) Emitir protocolos de investigación de casos de delitos contra la libertad de expresión que se vinculen con otros protocolos nacionales e internacionales que atiendan los delitos materialmente cometidos, como los que corresponden en casos de desaparición forzada, violencia contra las mujeres, tortura y ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria.
- c) Investigar todos los tipos de autoría de los crímenes (material, mediata e intelectual); la cadena de man-

do (en caso de agresiones directas de servidores públicos); el contexto de macrocriminalidad y los patrones de agresiones a periodistas en la entidad, región o localidad; los antecedentes del trabajo periodístico, y privilegiar la labor periodística como móvil o causa del crimen perpetrado, evitando descartar estas hipótesis *a priori*.

**ACCIÓN 2.2.2 Establecer un Consejo Asesor contra la impunidad.**

**Responsable:** Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación o Procuraduría General de la República/Fiscalía.

Atender la recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y establecer un Consejo Asesor integrado por renombrados expertos en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad, cuya misión sería proponer estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción con miras a revertir la tasa de impunidad imperante en México. El consejo tendría el mandato de:

- Investigar de forma independiente las violaciones graves a derechos humanos —incluidas las agresiones a periodistas— y los casos graves de corrupción, y presentar casos en los tribunales;
- Proporcionar asistencia técnica a la Procuraduría General / Fiscalía y policía de investigación;
- Desarrollar propuestas de reforma del sector de justicia para su consideración por el gobierno, el Congreso y el público;
- Producir informes públicos sobre el estado de la reforma del sector de la justicia y el Estado de derecho en México, así como el progreso en materia de justicia penal por desapariciones, torturas y asesinatos

Además, esta entidad debe estar facultada para establecer medidas de protección para testigos mediante acuerdos con agencias nacionales confiables, así como con Estados extranjeros.

Su mandato debe ser renovable y de suficiente longitud en el primer caso, lo que significa más tiempo que un término sexenal: para garantizar que tenga el tiempo suficiente para realizar investigaciones complejas y producir informes.

### 3. DERECHOS DIGITALES

**Objetivo 3.1 Eliminar los obstáculos legales para el ejercicio de la libertad de expresión e información en internet.**

**ACCIÓN 3.1.1 Desarrollar una serie de reformas en materia de protección de datos personales y vigilancia.**

**Responsable:** Congreso de la Unión.

- a) Reformar la Ley de Protección de Datos en Posesión de Particulares y la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados con el fin de incluir de manera expresa el interés público, el derecho a la libertad de expresión e información como una excepción al ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición para la protección de datos personales). En particular, a los derechos de cancelación y oposición al tratamiento. Esto con la intención de garantizar que cualquier medida orientada a eliminar contenidos, quitar nombres o desvincular información en los portales de internet y en la gestión documental pública, cumpla con la prueba de interés público de la información

y evitar la censura por medios indirectos basados en argumentaciones del derecho a la privacidad, la protección de datos personales, el honor y el mal denominado “derecho al olvido” europeo.

- b) Promover reformas legislativas al Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de la Policía Federal, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la Ley contra la Delincuencia Organizada y el Código Militar de Procedimientos Penales, con el objeto de establecer de manera clara y precisa las autoridades facultadas y los procedimientos específicos para llevar a cabo medidas de vigilancia conforme a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 964/2015, así como para establecer expresamente la obligatoriedad de cumplir con la autorización judicial como un prerequisite para realizar cualquier medida de vigilancia, salvo aquellos casos de emergencia cuya autorización requeriría ser admitida de inmediato. Finalmente, las reformas deben también conferir facultades de fiscalización a un órgano independiente que vigile y supervise los sistemas de vigilancia estatal, así como el establecimiento de salvaguardas contra los posibles abusos en el uso de estas facultades, como podría ser la notificación a las personas objeto de vigilancia.
- c) Derogar los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior mediante los cuales se habilitan métodos de recolección de información en el marco de las labores de inteligencia que podrán desempeñar fuerzas federales y fuerzas armadas, obligando a todos los poderes públicos del Estado mexicano a proveer información a dichas entidades policíacas

y castrenses, y omitiendo la previsión de mecanismos de salvaguarda de los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales.

#### ACCIÓN 3.1.2 Rechazar el uso del concepto y argumentación del “derecho al olvido”.

**Responsable:** Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y organismos garantes locales, el Poder Judicial y el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reconocer públicamente la problemática asociada al uso del “derecho al olvido” europeo en un contexto mexicano donde el derecho a la verdad y a la información son fundamentales para combatir la impunidad, la corrupción y las violaciones de derechos humanos. Rechazar asimismo el uso de estos argumentos por parte de despachos privados para eliminar nombres, desindexar notas o amedrentar a medios y periodistas.

#### ACCIÓN 3.1.3 Transparentar la información sobre remoción de contenidos y/o desindexación.

**Responsable:** Todos los sujetos obligados de las leyes federal y locales de transparencia.

Transparentar el número de solicitudes de eliminación de contenido y/o desindexación presentadas ante los intermediarios de internet (Google, Facebook, Twitter, YouTube, etc.); su alcance, los motivos de la solicitud, el tipo y número de enlaces o contenido de cada solicitud, las respuestas recibidas a las solicitudes aceptadas, rechazadas o con propuesta de modificación.

**Objetivo 3.2 Controlar el uso de herramientas de vigilancia.**

**ACCIÓN 3.2.1 Garantizar el acceso a la justicia y la rendición de cuentas del caso #GobiernoEspía.**

**Responsable: Procuraduría General de la República.**

- a) Aprobar la integración de un panel de expertos independientes que participen en la investigación de los casos de vigilancia ejercida contra periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas anticorrupción revelados en el informe *Gobierno espía*. La Procuraduría General de la República adquirió el *software* de vigilancia con ese propósito y esto compromete la imparcialidad de la investigación.
- b) Reconocer y utilizar todos los insumos técnicos entregados por el laboratorio canadiense Citizen Lab en el desarrollo de la investigación de los casos de vigilancia ejercida contra periodistas, personas defensoras de derechos humanos y activistas anticorrupción, a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

**Responsable: Procurador General de la República, Policía Federal, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Procuradurías locales.**

- a) Transparentar de manera exhaustiva y periódica los procesos de contratación relacionados con la adquisición de *software* y cualquier otra herramienta tecnológica de inteligencia con capacidad de invadir la privacidad de las personas; estadística e informa-

ción relacionada con las autoridades involucradas en los procesos de contratación y en la utilización de tales herramientas; los protocolos para su uso, las condiciones y criterios para su autorización; número de personas vigiladas; temporalidad de la medida; tipo de investigación en la cual se sustenta la utilización de esas prácticas, así como cualquier otra información útil para fiscalizar las actividades de vigilancia del Estado.

**Objetivo 3.3 Combatir la violencia de género en línea.**

**ACCIÓN 3.3.1 Identificar el problema de la violencia de género en línea.**

**Responsable: Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia vs. las mujeres.**

- a) Mejorar las estrategias de medición y estudio del problema de la violencia en línea contra las mujeres, que incluya una perspectiva de género, con la intención de reconocer los factores sociales y los estereotipos de género asociados a la violencia vivida por las mujeres.
- b) Realizar un diagnóstico exhaustivo y participativo del fenómeno de la violencia en línea contra las mujeres, con el fin de diseñar políticas y programas que identifiquen el rol, la responsabilidad y la función de cada parte involucrada en el problema, sea la autoridad, la persona agresora, los intermediarios de internet y cualquier otro actor relevante en el problema.
- c) Reconocer que cualquier desarrollo legislativo en la materia debe respetar el principio de proporcionali-

dad de las restricciones a la libertad de expresión, es decir, ser las medidas menos restrictivas para este derecho ejercido por las mujeres, así como evitar cualquier impacto en el ejercicio de sus derechos a la privacidad, la intimidad y los derechos sexuales y reproductivos.

**ACCIÓN 3.3.2 Desarrollar un programa de prevención, atención y erradicación de la violencia de género en línea.**

**Responsable:** Ejecutivo Federal en su Plan Nacional de Desarrollo.

Crear programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el uso de las tecnologías e internet, con una rigurosa perspectiva de género que no estigmatice ni culpabilice a las mujeres por las agresiones y la violencia que experimentan. Esto implica, entre otras medidas, integrar a las mujeres agredidas y a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las estrategias preventivas y de atención de casos; capacitar a las y los funcionarios en materia de violencia contra las mujeres en entornos digitales, con la intención de sensibilizarlos sobre el problema público y evitar un impacto negativo en otros derechos de las mujeres, especialmente el derecho a la privacidad, a la libertad de expresión e información.

**Responsable:** Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos y Mecanismos Estatales, FEADLE e INMUJERES.

Integrar la violencia ejercida contra las mujeres en la esfera digital como un factor de riesgo y potencialmente materializable, tanto en las políticas preventivas, de

atención, investigación y erradicación del problema como en el diseño de programas y acciones.

**Objetivo 3.4 Promover la inclusión digital con una perspectiva multicultural y de derechos humanos.**

**ACCIÓN 3.4.1 Incluir una perspectiva multicultural en las estrategias, evaluaciones y mediciones de conectividad y acceso a internet.**

**Responsable:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Secretaría de Comunicaciones y Transportes e Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Revisar el convenio entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuyo objetivo es diseñar y llevar a cabo la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), con la intención de garantizar la independencia e imparcialidad del INEGI en relación con los resultados e impactos de las políticas de conectividad y acceso a internet en México.

**Responsable:** Presidencia de la República y Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- a) Garantizar que los grupos poblacionales que viven en zonas rurales y comunidades indígenas tengan representatividad efectiva en las mediciones y evaluaciones de impacto de las políticas y programas de conectividad en México (México Conectado, Red Compartida, Estrategia Nacional Digital o cualquier

## 4. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

otra que surja). Esto implica desagregar y analizar la información vertida por la ENDUTIH 2017 relacionada con la brecha digital en zonas rurales para que oriente las políticas y programas que incluyan a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

- b) Integrar una perspectiva sociocultural, comunitaria e indígena en cualquier política, programa o evaluación de impacto relacionada con el derecho de acceso a internet en México.
- c) Diseñar estrategias de conectividad con enfoque de género que eviten el recrudescimiento de la brecha digital en las mujeres, generada por los estereotipos que históricamente se les han asignado, en especial de aquellas que viven en zonas rurales e indígenas.
- d) Crear campañas que coloquen a las mujeres como personas que utilizan la tecnologías, se benefician de ellas con la creación de contenidos en línea, el ejercicio de sus derechos a la libertad de expresión e información, así como de los derechos sociales, económicos y culturales sin ser objeto de violencia.

**ACCIÓN 3.4. Desarrollar programas de alfabetización digital.**

**Responsable:** Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Diseñar programas de alfabetización digital aparejadas con las estrategias de conectividad, con el fin de reconocer el derecho de acceso a internet como un derecho instrumental que facilita el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión e información y los derechos económicos, sociales y culturales.

**Objetivo 4.1** Garantizar el acceso público irrestricto a los archivos históricos y la conservación de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

**Para lograr este objetivo es necesario:**

**ACCIÓN 4.1.1** Aprobar la minuta de Ley General de Archivos con las modificaciones siguientes.

**Responsable:** H. Cámara de Diputados.

Artículo 36. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuente de acceso público **irrestricto**. Una vez que haya concluido la vigencia documental y que se haya autorizado la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán clasificarse como reservados o confidenciales de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de esta Ley. Asimismo, deberá considerarse que, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico **y que no estén relacionados con violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad**, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años a partir de la fecha de creación del

documento, y serán de acceso restringido durante el plazo mencionado.

Artículo 37. El sujeto obligado deberá asegurar que se cumplan los plazos de conservación establecidos en el catálogo de disposición documental y que éstos no excedan el tiempo que la normatividad específica que rija las funciones y atribuciones del sujeto obligado disponga o, en su caso, del uso consulta y utilidad que tenga su información.

**Los documentos que permanezcan en el archivo de concentración por un periodo de 25 años deberán ser transferidos al archivo histórico para su clasificación.**

**De igual manera, es necesario:**

ACCIÓN 4.1.2 Emitir un reglamento a la Ley General de Archivos.

**Responsable: Ejecutivo Federal.**

Emitir un reglamento a la Ley General de Archivos que reconozca:

- a) Un ámbito de protección especial para los archivos vinculados a violaciones de derechos humanos que estén en poder de los sujetos obligados, en particular en los archivos de trámite y concentración de las instituciones de seguridad, o en los archivos históricos.
- b) La importancia de los archivos en materia de construcción de la verdad y su papel como elemento probatorio para garantizar el acceso a la justicia.
- c) Plazos forzosos de transferencia de 25 años.
- d) La necesidad de aplicar una prueba de interés pú-

blico a lo dispuesto en el artículo 38, fracción II, que además corrobore una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público, y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

**Objetivo 4.2 Garantizar el conocimiento público de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos**

ACCIÓN 4.2.1 Generar conocimiento público de violaciones graves a derechos humanos y fomentar la memoria.

**Responsable: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).**

- a) Promover la desclasificación y difusión proactiva de toda la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad de los casos declarados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Procuraduría General de la República.
- b) Asegurar la publicación y difusión de la plataforma Memoria y Verdad.
- c) Promover la generación de bases de datos estadísticas sobre fosas clandestinas, desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias, tortura, etc.
- d) Promover la publicidad de información relacionada con las sanciones de los funcionarios públicos que incurrieron en violaciones graves de derechos humanos.

**Responsable:** Secretaría de Educación Pública y Secretarías de Educación de los estados.

- a) Asegurar la inclusión de las conclusiones de la recomendación 26/2001 sobre las violaciones graves ocurridas en el marco de la llamada “guerra sucia”, en los libros de texto de Historia.
- b) Abrir espacios (exposiciones, foros, espacios culturales, obras de teatro, etc.) para la difusión de información relacionada con las violaciones graves a derechos humanos reconocidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Procuraduría General de la República.

**Responsables:** universidades y museos.

- a) Abrir espacios (exposiciones, foros, espacios culturales, obras de teatro, etc.) para la difusión de información relacionada con las violaciones graves a derechos humanos reconocidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Procuraduría General de la República.

**Objetivo 4.3 Garantizar el acceso a la información para poblaciones en situación de vulnerabilidad.**

**ACCIÓN 4.3.1 Promover la transparencia proactiva.**

**Responsable:** Secretaría de Educación Pública y Secretarías de los estados.

Con apoyo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

(INAI) y los organismos garantes estatales, es necesario integrar en la currícula de educación básica el conocimiento del derecho de acceso a la información y la forma de ejercerlo. Para esto es importante:

- a) Incluir un apartado sobre el derecho de acceso a la información y su ejercicio en los libros de texto.
- b) Asegurar que los programas de trabajo incluyan actividades que deriven en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- c) Capacitar a las y los maestros, principalmente, los titulares de escuelas CONAFE, PRONIM y de Educación Indígena sobre mecanismos alternativos a los medios digitales para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

**Responsable:** Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y organismos garantes del derecho de acceso a la información a nivel estatal.

- a) Promover la implementación de mecanismos alternativos a los estadísticos para identificar las necesidades de información de toda la población, con estrategias específicas para llegar a poblaciones en condición de marginación, que tomen en cuenta las barreras que plantea la brecha digital para asegurar que la divulgación proactiva de esta información se presente en formatos accesibles.
- b) Desarrollar programas de capacitación en materia de acceso a la información en conjunto con el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales para todo el personal, entre los sujetos obligados, que genere, transforme, obtenga o posea información pública. Asimismo, en el caso de los(as) encargados(as) de las unidades de transparencia, estas capacitaciones deberán enfocarse en generar habilidades para que

identifiquen, generen, publiquen y difundan la información de manera proactiva y busquen diversos mecanismos para acercarla a poblaciones que no tienen acceso a las tecnologías de información.

- c) Promover que todos los sujetos obligados bajo su jurisdicción tengan como mínimo la información establecida en las obligaciones de transparencia en materia de acceso a archivos físicos de consulta pública y en otros formatos distintos al sitio web de las instituciones y la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Objetivo 4.4 Asegurar la difusión de información eficiente, adecuada y oportuna ante desastres naturales.**

**ACCIÓN 4.4.1 Difundir información en contexto de desastres.**

**Responsable:** Sistema Nacional de Fiscalización — integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

- a) Generar una estrategia interinstitucional para transparentar el uso de fondos públicos para la reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos de septiembre de 2017, tanto en la Ciudad de México como en las entidades federativas.

**Responsable:** Protección Civil Federal y estatal y Secretarías de Gobernación.

Desarrollar protocolos de comunicación social bien definidos que ayuden a salvar vidas, a preservar la digni-

dad humana y garantizar que la asistencia sea eficaz y relevante. En estos protocolos debe considerarse que la difusión de información de las autoridades hacia las personas afectadas debe enfocarse en lo siguiente:

- a) Dirigir a las personas sobre cómo y dónde obtener servicios esenciales;  
 b) Facilitar el contacto con familiares y amigos;  
 c) Encontrar a los desaparecidos y enterrar a las víctimas de manera adecuada;  
 d) Proporcionar vigilancia sobre las actividades de asistencia;  
 e) Combatir la corrupción, y  
 f) Garantizar la comunicación bidireccional entre los proveedores de asistencia y las comunidades.  
 g) Promover la participación de los distintos medios de comunicación de manera equitativa a fin de garantizar la difusión eficiente de los mensajes y evitar la desinformación.

**Objetivo 4.5 Asegurar la transparencia y la participación efectiva de la sociedad en los procesos de designación pública.**

**ACCIÓN 4.5.1 Aprobar Ley General de Designaciones Públicas.**

**Responsable:** Ejecutivo Federal y, posteriormente, Congreso Federal y locales.

Crear una ley general de designaciones públicas como iniciativa preferente a la Cámara de Diputados y Senadores, que se trabaje con base en los principios de parlamento abierto en conjunto con la sociedad civil. Mediante esta ley, podrán regularse los procesos de designación

con base en los principios de transparencia, acceso a la información, máxima publicidad, seguridad jurídica. El objetivo es tener buenos procesos de designación para tener también buenas designaciones y, con ello, instituciones sólidas, confiables, autónomas e independientes.

**Objetivo 4.6 Asegurar la transparencia y el acceso a la información en materia de seguridad y justicia.**

**ACCIÓN 4.6.1 Derogar el Artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.**

**Responsable: Congreso Federal.**

Derogar el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior (LSI) que clasifica previamente que toda la información producida con motivo de la aplicación de tal ordenamiento será de “seguridad nacional”, lo que genera una nueva reserva a la información en casos sobre los que se requiere máxima publicidad.

**Objetivo 4.7 Desarrollar mecanismos efectivos para denunciantes de buena fe.**

**ACCIÓN 4.7.1 Establecer mecanismos de denuncia de actos de corrupción, violaciones a derechos humanos, etcétera.**

**Responsable: Congreso de la Unión y congresos locales.**

Para la protección de denunciantes de buena fe, es necesario:

- a) Añadir un artículo a la Ley General de Transparencia en el que se reconozca que los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla.
- b) Añadir un artículo a la Ley General de Responsabilidades en el que se advierta expresamente que los empleados gubernamentales que divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe.
- c) Reformar la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos a fin de que se reconozca que cualquier intento de imponer sanciones ulteriores contra quienes difunden información reservada debe fundamentarse en leyes previamente establecidas, aplicadas por órganos imparciales e independientes, con garantías plenas de debido proceso, incluyendo el derecho de recurrir el fallo.

**Responsable: Secretaría de la Función Pública y similares en el ámbito local.**

- a) A través de los órganos internos de control, establecer mecanismos de comunicación anónima para la denuncia, así como mecanismos de comunicación de los resultados de los procedimientos a los que hubiere lugar tras la denuncia.

## 5. ESPACIO CÍVICO

### Objetivo 5.1 Garantizar el derecho de libertad de expresión y reunión pacífica en el contexto de protestas.

**ACCIÓN 5.1.1** Desarrollar líneas de acción específicas en la Estrategia Nacional para Proteger la Libertad de Expresión respecto a la garantía de la libertad de expresión en contexto de protestas.

**Responsable:** Ejecutivo Federal.

Integrar a la Estrategia Nacional para Proteger la Libertad de Expresión, líneas de acción relacionadas con la efectiva garantía, respeto y protección del derecho a la libertad de expresión y de reunión en el espacio público reconociendo que:

- a) La protesta social no es “un problema de orden público” o de “seguridad pública”, por lo que deberá realizarse una caracterización positiva de la protesta como un mecanismo de exigibilidad de derechos humanos y de participación política.
- b) Es necesario emitir un protocolo de comunicación social que genere narrativas positivas sobre la protesta social.
- c) Es necesario emitir un protocolo de uso de la fuerza, conforme a los estándares más protectores, en libertad de expresión y protesta social, así como en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- d) Es necesario desarrollar un protocolo modelo de concertación política en contextos de manifestaciones y reuniones.

**ACCIÓN 5.1.2** Rendir cuentas sobre violaciones de derechos humanos en el contexto de protesta.

**Responsables:** Órganos internos de control y Fiscalía Especial de Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), así como toda aquella fiscalía que lleve este tipo de investigaciones, en caso de que no se encuentre en la FEADLE.

Deben adoptarse mecanismos de rendición de cuentas, tanto en el ámbito administrativo como penal, a efecto de que sean sancionados los funcionarios públicos de todos los niveles implicados por acción u omisión, en violaciones a los derechos humanos de manifestantes, periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Debe extenderse a los oficiales al mando cuando no hayan ejercido un mando y control efectivos.

**ACCIÓN 5.1.3** Evitar limitaciones desproporcionadas para ejercer el derecho de protesta y regular el uso de la fuerza en este contexto.

**Responsable:** Congreso de la Unión y congresos estatales respecto a las leyes, y Ejecutivos Federal y locales respecto a los reglamentos y/o protocolos.

- a) Regular el uso de la fuerza —mediante leyes y protocolos— que adopten los principios de legalidad, extrema necesidad, proporcionalidad y precaución, adoptando los vastos estándares internacionales sobre la materia, y previendo de manera taxativa los supuestos bajo los cuales se puede intervenir, sien-

do la medida más extrema —y por tanto de carácter totalmente excepcional y acotada— la disolución de las reuniones y manifestaciones. En estos protocolos deberán establecerse con precisión y taxativamente los supuestos bajo los cuales pueden utilizarse armas letales y no letales. Las primeras solamente podrán usarse, previa evaluación de contexto y como último recurso, cuando otras medidas menos extremas sean ineficaces para prevenir o revertir un riesgo grave, real e inminente para los derechos a la vida e integridad de las personas.

- b) Derogar tipos penales que dan pie a un uso desviado e ilegítimo del derecho penal, tales como “ataques a las vías de comunicación”, “ultrajes a la autoridad”, “ataques a la paz públicas” o similares.
- c) Derogar el artículo 8º. de la Ley de Seguridad Interior que habilita a las fuerza federales y a las Fuerzas Armadas para intervenir en protestas y movilizaciones político-electorales cuando no sean “pacíficas”, permitiendo un amplio margen de discrecionalidad para la intervención de los derechos que integran el ejercicio de la manifestación pública (libertad de expresión, reunión, asociación y participación política).

**Responsable: congresos estatales.**

Derogar aquellas disposiciones administrativas que imponen requisitos como aviso o autorización previa; uso de ciertas vialidades o espacios públicos restringidos para manifestarse; horarios permitidos para manifestarse en vías y espacios públicos; demostrar la “licitud” de las manifestaciones; responsabilidades legales contra organizadores y promotores de las manifestaciones; y amplias facultades discrecionales para el uso de la fuerza como consecuencia del incumplimiento de tales requisitos.

**Responsable: Secretaría de Gobernación y/o similares en los estados.**

- a) Privilegiar la intervención policiaca para la facilitación y protección de manifestantes y terceros mediante una perspectiva de armonización de los derechos en juego.
- b) Dotar a los agentes del orden con los equipos necesarios y apropiados para atender sus obligaciones, implementar adecuados medios de selección de personal, ofrecer entrenamiento y capacitación constante, y evaluar regularmente sus capacidades de manera integral.
- c) Tener un registro y control estrictos del equipo y armamento del cual se dota a las agentes de policía.
- d) Contar con agentes capacitados y especializados en mecanismos de distensión y gestión de conflictos para que entable el diálogo con manifestantes y otros actores que confluyen en las manifestaciones, antes, durante y después de éstas.
- e) Construir mecanismos independientes, ágiles, transparentes y diligentes de rendición de cuentas al interior de las instituciones policiales, a fin de que los responsables de abusos (incluida la cadena de mando) sean sancionados de manera proporcional a la gravedad de las violaciones cometidas a derechos humanos.

DEMOCRACIA SIMULADA, NADA QUE APLAUDIR

---

# SOBRE ARTICLE 19

---

NOTA METODOLÓGICA / FINANCIAMIENTO



---

ARTICLE19

---





# NOTA METODOLÓGICA

El presente informe se elaboró con base en el trabajo realizado por la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE 19 en los últimos 10 años.

Es importante destacar que si bien *Democracia simulada, nada que aplaudir* se enfoca en el sexenio de Enrique Peña Nieto y, particularmente, en el año 2017, éste también hace referencia a la información documentada con anterioridad, con la intención de presentar análisis comparados de las tendencias y/o patrones que se han detectado en la violencia ejercida contra la libertad de expresión e información en México. Asimismo, dado que la violencia no se terminó con el cierre de 2017, integra algunos datos de enero de 2018.

El trabajo de ARTICLE 19 se centra en cinco líneas estratégicas que buscan contribuir a una agenda global de libertad expresión: 1) transparencia y rendición de cuentas, 2) espacio cívico, 3) protección e impunidad, 4) medios y 5) digital. Nuestra teoría de cambio está enfocada en generar un círculo en el que los casos y el aprendizaje en campo nos permita conocer hechos objetivos que aporten para el avance progresivo de la política pública que garantiza el derecho a la libertad de expresión e información en el ámbito *offline* y *online*, así como de las instituciones encargadas de garantizarlas. Asimismo, estos elementos son fundamentales para avanzar en el desarrollo de principios internacionales que promuevan la libre expresión, más allá de las fronteras.

La información vertida en el presente informe proviene principalmente de cuatro fuentes:

## 1. LA DOCUMENTACIÓN DE LAS AGRESIONES CONTRA LA PRENSA

ARTICLE 19 cuenta con una metodología de documentación de agresiones a periodistas, compuesta por el “Protocolo para el registro, documentación y seguimiento de agresiones a periodistas” y las “Pautas y principios para documentar con perspectiva de género las agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión”, utilizadas en cada uno de los casos que conoce la organización.

ARTICLE 19 conoce de casos de violencia contra periodistas por distintas vías (periodistas, redes sociales, monitoreo de medios, entre otras). De esta manera, integrantes del Programa de Protección y Defensa entran en contacto con las y los periodistas agredidos, o con familiares en caso de que no sea posible entrar en contacto con las personas agredidas, y los entrevistan. La fuente primaria de la documentación son las y los periodistas agredidos, sin embargo, se consultan de forma directa al menos dos fuentes más para poder profundizarla. Si la persona agredida o sus familiares no dieron respuesta tras varios intentos de comunicación con ellos —por diversas vías y en distintos momentos—, el caso se queda en proceso de documentación y no entra al registro de agresiones hasta poder documentarlo en detalle. Si de acuerdo con la documentación se infiere que la agresión tuvo un posible vínculo con el ejercicio periodístico de la persona agredida, el caso entra al registro de agresiones y se determina el tipo de asesoría o acompañamiento que puede dársele.

El vínculo con la labor periodística se infiere a partir de distintas variables:

- La o el periodista desempeñaba su labor al recibir la agresión, cuenta con varios incidentes de seguridad recientes y/o ha investigado, publicado o difundido recientemente material que pudiera afectar intereses de terceros;
- Se le comunicó o transmitió de manera explícita;
- Diversas fuentes y/o la persona agredida tienen elementos plausibles para suponerlo.

## 2. ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

ARTICLE 19 realizó 22 entrevistas estructuradas y no estructuradas con personas y periodistas de 15 estados de la República para la elaboración de los capítulos, que permitieran analizar de manera más detallada los patrones de las agresiones y su contexto. Asimismo, ARTICLE 19 retomó información de fuentes terciarias, como entrevistas elaboradas por otros actores, tales como portales, centros académicos y medios, entre otros.

Adicionalmente, se efectuaron entrevistas abiertas, talleres participativos y trabajo de campo en la zona norte del estado de Chiapas, en los municipios de Salto de Agua y Palenque, sobre temas de acceso a internet, brecha digital y el uso de las TIC.

## 3. FUENTES OFICIALES

### SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

La información relacionada con el gasto en publicidad oficial a nivel estatal se recabó mediante 36 solitu-

des de información realizadas a cada una de las 32 entidades federativas y, para el ámbito federal, a la Secretaría de Gobernación. Las solicitudes se realizaron en enero de 2018.

Además, se formularon seis solicitudes de información para obtener la estadística de cada una de las instituciones a las que se hace referencia en este informe. Tales solicitudes se realizaron vía la Plataforma Nacional de Transparencia. De éstas, una se dirigió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), una a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), tres a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y una a la Procuraduría General de la República (PGR).

### CONSULTA DE PORTALES DE TRANSPARENCIA

La información estadística de las instituciones proporcionada a través de las solicitudes de información se corroboró con los informes de labores presentados por las mismas instituciones (en los casos en los que se presentaron previamente a la elaboración del informe).

La información relacionada con las legislaciones restrictivas fue localizada en las gacetas legislativas de cada una de las entidades.

La información relacionada con resoluciones y sentencias se consultó en el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a través del apartado de consulta de expedientes del Consejo de la Judicatura Federal.

La información del gasto en comunicación social a nivel federal en 2017 se obtuvo del portal de transparencia de la Secretaría de la Función Pública (Comsoc).

#### ESTADÍSTICAS GENERADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Las cifras relacionadas con el porcentaje de personas y/o hogares con conexión a internet se consultaron la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017 (ENDHUTI), que tiene como objetivo generar información estadística que permita conocer la disponibilidad y el uso de las TIC en los hogares y por los individuos de seis y más años de edad en México.

#### DOCUMENTOS PREVIAMENTE PUBLICADOS POR ARTICLE 19

Para integrar el mapa de la libertad de expresión se consideró la información recabada a través del Índice Nacional de Organismos Garantes de Derecho a la Información (Inogdai, 2015), publicado en mayo de 2016.

## 4. INVESTIGACIONES E INFORMES PUBLICADOS POR ORGANISMOS ACADÉMICOS, CENTROS ESPECIALIZADOS, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Varios de los datos, porcentajes y hallazgos que se presentan en los capítulos se retoman de los productos elaborados por otras fuentes académicas, investigaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, cuyo trabajo especializado aborda y complementa el análisis de las problemáticas asociadas con las analizadas por ARTICLE 19.

# FINANCIAMIENTO

## NUESTROS DONANTES 2017

- Angelica Foundation
- Ford Foundation
- Embajada de Irlanda en México
- Embajada de Suiza en México
- Hivos
- International Women's Media Foundation
- John D. and Catherine T. MacArthur Foundation
- Open Society Foundations
- Porticus
- Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)
- United States Department of State (USDoS)
- Unión Europea
- United States Agency for International Development (USAID)
- William and Flora Hewlett Foundation
- Donantes individuales
- Otros

## FINANCIAMIENTO

ARTICLE 19 México y Centroamérica es una organización sin fines de lucro cuyas operaciones en su mayoría son financiadas a través de fondos multianuales, otorgados principalmente por fundaciones privadas y gobiernos de Norteamérica y Europa Occidental. En 2017, 94% de los fondos ejercidos por la organización fueron de tipo restringido (es decir, etiquetados para desarrollar actividades previamente acordados con donantes), mientras que 6% fueron otorgados para brindar soporte general a la organización.

Todos los fondos restringidos de ARTICLE 19 México y Centroamérica financian actividades bajo las cinco líneas estratégicas de la organización –Transparencia, Espacio Cívico, Digital, Medios y Protección– y abonan al cumplimiento de la misión en México y en la región.

En 2017, 65% de los ingresos de la organización fueron donados por fundaciones privadas internacionales mientras que 34% fueron donados por parte de representaciones diplomáticas en México y agencias de desarrollo. Finalmente, en el rubro de otros ingresos

podemos destacar que un ingreso menor, pero no por eso menos importante, provino de los donativos individuales que sumaron aproximadamente 10,000 pesos.

## RECURSOS 2017:<sup>1</sup>

Gobiernos (Fondos de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Embajadas):	10,810,629
Fundaciones Privadas:	20,369,044
Otros (incluyendo donantes individuales):	299,310
Ingresos:	31,478,983
Saldo inicial (2016):	9,873,780
Total de recursos:	41,352,763

## TIPO DE FINANCIAMIENTO 2017

Restringido – 94%  
No-restringido – 6%

**Nota metodológica:** Esta sección se desarrolló con base en los presupuestos de los ingresos de los proyectos de ARTICLE 19 México y Centroamérica a lo largo del año 2017. En este cálculo, a diferencia del año anterior, se incluyeron fondos otorgados a la organización para administrar proyectos, que incluyen la otorgación de fondos (*re-grants*) a otras organizaciones de la sociedad civil, por lo que no todas las aportaciones aquí representadas se traducen en ingresos directos para la organización. Asimismo, se incluye en el cálculo del total de recursos para la organización en 2017 al saldo inicial (remanente) de 2016. Es decir, a los proyectos cuyos fondos ingresaron en la organización en 2016 para ejecutarse en 2017.

<sup>1</sup> Nota: Cifras preliminares previas a auditoría de 2017.



**ARTICLE 19**