

## INFORME PRELIMINAR DE LA MISIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS<sup>1</sup> DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS PARA LAS ELECCIONES FEDERALES Y LOCALES EN MÉXICO

8 de junio de 2021

La Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de los Estados Americanos (MVE/OEA) para las elecciones federales y locales del 6 de junio de 2021 en México felicita a la ciudadanía por su compromiso democrático, así como al Gobierno de México y a las autoridades electorales por llevar a cabo estos comicios de manera exitosa. Destaca también el nivel de participación que, según datos preliminares, superó el 52%<sup>2</sup>, más de cuatro puntos porcentuales por encima de las anteriores elecciones de medio periodo<sup>3</sup>.

El proceso electoral ratificó la importancia que tiene para la democracia mexicana la fortaleza institucional, el profesionalismo y la experiencia de sus autoridades electorales autónomas e independientes. A lo largo de los últimos 30 años, el anterior Instituto Federal Electoral (IFE) y el actual Instituto Nacional Electoral (INE) han organizado 23 elecciones federales y, en conjunto con los organismos públicos locales (OPLs), 271 elecciones locales. Fue precisamente esta fortaleza institucional lo que facilitó llevar a cabo las elecciones más grandes de la historia de México<sup>4</sup>, particularmente considerando que se celebraron en un contexto de pandemia.

Este proceso electoral también evidenció avances muy significativos en materia de inclusión, con diferentes acciones afirmativas y medidas tendientes a garantizar la plena y libre participación política de todas las personas. A la vez, sin embargo, puso de manifiesto el impacto de la violencia política en el proceso electoral, sumado a una profunda polarización, que dificulta la gestión de acuerdos indispensable para la convivencia democrática y la resolución pacífica de conflictos.

Encabezada por el abogado argentino Santiago Canton, la Misión estuvo compuesta por 36 integrantes<sup>5</sup> de 16 nacionalidades, y asimismo incluyó a especialistas en temáticas relevantes en el proceso electoral: diez expertos en organización y tecnología electoral, financiamiento político-electoral, participación política de las mujeres, indígenas y afrodescendientes, justicia electoral, voto en el exterior, seguridad electoral, así como acceso a medios de comunicación, uso de redes sociales y libertad de expresión.

En virtud del contexto sanitario mundial y de las restricciones de movilidad, la MVE/OEA implementó una modalidad de trabajo mixta (presencial y virtual), tal como lo vienen haciendo las misiones de la OEA desde el inicio de la pandemia. Todos los miembros de la Misión que viajaron a México desde el exterior se realizaron pruebas de Covid-19 y verificaron estar libres del virus previo a su llegada al país. Asimismo, para

<sup>1</sup> La figura de Misión de Visitantes Extranjeros, contemplada bajo la ley mexicana en el inciso 2 del artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, goza de las mismas funciones, privilegios e inmunidades establecidas en el artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana para las Misiones de Observación Electoral de la OEA. En este documento, salvo indicación en contrario, se utiliza el término *observador/a* para referirse a las y los visitantes extranjeros de la Misión de la OEA.

<sup>2</sup> Según datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) 2021 al 99,55%.

<sup>3</sup> Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ine/2016/estcen\\_parciu\\_elfed15.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ine/2016/estcen_parciu_elfed15.pdf)

<sup>4</sup> En base a la lista nominal (más de 93,5 millones de personas), el número de cargos a elegir (alrededor de 20 mil), la infraestructura (alrededor de 163 mil casillas), y el número de funcionarios de casilla (1.464.822).

<sup>5</sup> 19 hombres y 17 mujeres.

el cuidado de especialistas, observadores, y actores con quienes se reunió la Misión, se implementaron distintas medidas, que incluyeron el uso de equipo de protección personal, el distanciamiento social y la desinfección de superficies.

La Misión inició sus labores el 10 de mayo con una serie de reuniones virtuales, con el objetivo de conocer las impresiones de distintos actores sobre el proceso electoral en curso. Se instaló en el país el 26 de mayo y tuvo presencia en 18 entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Durante la etapa preelectoral, la Misión se reunió con autoridades electorales y de gobierno, con líderes de los diez partidos políticos nacionales, representantes de la sociedad civil, de medios de comunicación, de la academia y de la comunidad internacional. Estos encuentros permitieron al equipo de la MVE/OEA conocer los aspectos técnicos relacionados con los preparativos de las elecciones y recabar las impresiones de los distintos actores respecto al contexto político en que se enmarcó el proceso.

## ETAPA PRE-ELECTORAL

### - *Avances significativos para este proceso electoral*

Para esta elección existieron avances relacionados con la implementación de medidas de acción afirmativa que buscan ampliar el ejercicio de los derechos políticos. La Misión reconoce la adopción de legislación para combatir la violencia política en razón de género y la extensión del principio de paridad a todos los órganos y poderes del Estado. Asimismo, la expansión de la acción afirmativa para la participación política de los pueblos indígenas y la adopción de medidas de acción afirmativa para personas afromexicanas, con discapacidad, de diversidad sexual y migrantes. Estas decisiones van en línea con criterios emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el sentido de garantizar que los derechos de participación política de todas las personas deben ser asegurados de forma que constituyan un derecho efectivo a elegir y/o ser electas a funciones públicas y legislativas<sup>6</sup>. De la misma manera, la MVE/OEA saluda el proyecto piloto para el voto de personas en prisión preventiva, iniciativa que se implementará en la totalidad de centros penitenciarios en las elecciones de 2024. Estas medidas denotan un sistema político-electoral que ha avanzado de forma decisiva en la senda de la inclusión.

Otra de las innovaciones del proceso electoral fue la incorporación del voto por Internet como una de las opciones para los mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero, opción que favorecieron dos terceras partes de la lista nominal de electores en el exterior<sup>7</sup>. Asimismo, se implementaron proyectos piloto de urna electrónica en Coahuila y Jalisco.

<sup>6</sup> Refiriéndose en específico a derechos de las personas LGBTI: CIDH, "Reconocimiento de derechos de personas LGBTI". OAS/Ser.L/V/II.170 Doc. 184. 7 de diciembre de 2018, párr. 111.

<sup>7</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). Numeralia (actualización al 4 de mayo de 2021). Disponible en: <https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>

## - **Fórmula de asignación de escaños**

El 19 de marzo de 2021 el Consejo General del INE estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de escaños por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados<sup>8</sup>, con el objetivo de hacer efectivo el principio constitucional que establece que ningún partido político puede contar con un número de diputaciones (por los principios de mayoría relativa y representación proporcional) que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida<sup>9</sup>. A estos efectos, el INE dispuso que se verificaría la “afiliación efectiva” de cada postulante que ganara por el principio de mayoría relativa, partido a favor del cual se contabilizaría la victoria electoral. En caso de no tener “afiliación efectiva”, se contabilizaría el triunfo según el convenio de coalición, para buscar el mayor equilibrio posible entre votos y escaños obtenidos. Si el candidato o candidata se hubiera postulado a la reelección y no tuviese “afiliación efectiva”, se contaría el triunfo para el partido del grupo parlamentario al que perteneciera al registrar su candidatura. Esta decisión fue apelada por el Partido Encuentro Solidario (PES), el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y el Partido Acción Nacional (PAN) y confirmada por la Sala Superior del TEPJF a fines de abril<sup>10</sup>, al considerar que se buscaba salvaguardar la “pluralidad legislativa” y establecer límites y parámetros para evitar elusión de los límites de sobrerrepresentación<sup>11</sup>. Algunos actores manifestaron a la Misión disconformidad sobre el momento en que se tomó la decisión.

## - **Equidad en la competencia**

Gran parte del debate previo a la elección entre los actores políticos, el gobierno y la sociedad civil giró en torno a las disposiciones constitucionales relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>12</sup>, ante reclamos de posible incumplimiento de esta normativa por parte de servidores públicos.

La Misión conoció que, a lo largo del proceso electoral, el INE recibió 190 quejas por violación al artículo 134 constitucional<sup>13</sup>. Las instancias administrativas y jurisdiccionales electorales conocieron múltiples procedimientos en contra de funcionarios públicos, incluyendo el titular del Poder Ejecutivo, por actos y declaraciones emitidas durante el proceso electoral. La MVE/OEA constató que, en ejercicio de sus competencias, las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales emitieron numerosos acuerdos, resoluciones y criterios respecto a este tema, negando o concediendo medidas cautelares, y de ser el caso, determinando si existía o no una infracción.

<sup>8</sup> Disponible en: <https://centraelectoral.ine.mx/2021/03/19/el-ine-emite-reglas-para-evitar-la-sobrerrepresentacion-partidista-en-la-camara-de-diputadas-y-diputados/>

<sup>9</sup> Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> SUP-RAP-68/2021 y acumulados. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/pdf/14f44458449bce7.pdf>

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4116/0>

<sup>12</sup> Artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>13</sup> Unidad Técnica Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Estadística. Proceso Electoral Federal 2020-2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

## - **Tono de la campaña y ataques a las autoridades electorales**

Durante la etapa preelectoral, la Misión pudo atestiguar un clima de tensión política y una retórica confrontativa y polarizante, que incluyó cuestionamientos a la institucionalidad electoral. En particular, la MVE/OEA observó con preocupación instancias de señalamiento directo e individualizado a las autoridades del Instituto Nacional Electoral, con alegatos de fraude electoral desde altos cargos públicos y figuras partidarias. La Misión insiste en la importancia cardinal que reviste la garantía de autonomía e independencia de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales), y reitera que el proceso democrático debe conducirse en un ambiente libre de presiones directas o indirectas sobre quienes ejercen la función electoral. Sin distinción de preferencias políticas, la sociedad mexicana en su totalidad se beneficia de disfrutar de una institucionalidad electoral independiente y sólida, que genera confianza en la ciudadanía y se fortalece de forma continua.

## - **Violencia electoral y seguridad del proceso**

La Misión expresa su más profunda preocupación por la extrema violencia que afecta a la política mexicana. La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato de candidatas y candidatos, precandidatas y precandidatos, funcionarios públicos, equipos de las campañas, así como de familiares de estas personas. La Misión rechaza de manera enérgica todas las formas de agresión física o psicológica que se dieron en el marco de las elecciones, y que buscaron empañar y/o inhibir el ejercicio ciudadano de participación política en algunas entidades federativas del país. Si bien la violencia estuvo focalizada en determinadas zonas, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.

De acuerdo con información publicada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)<sup>14</sup>, entre el 4 de marzo y el 21 de mayo se registraron 398 casos de candidatas y candidatos víctimas de violencia (226 hombres y 172 mujeres). Esta cifra incluye 13 homicidios<sup>15</sup>, 101 víctimas de agresiones y 187 víctimas de amenazas<sup>16</sup>. Otras fuentes de información y monitoreos elaborados por consultoras privadas contabilizan que, entre septiembre de 2020 y fines de mayo de 2021, ocurrieron al menos 35 asesinatos de aspirantes a las elecciones. De acuerdo a las fuentes consultadas, estos asesinatos estuvieron dirigidos a 22 personas precandidatas y 13 personas inscritas formalmente como candidatas<sup>17</sup>. Finalmente, se reportaron homicidios de 14 familiares de candidatas y candidatos<sup>18</sup>, así como de entre 51 y 59 políticos, incluyendo funcionarios y ex funcionarios públicos, dirigentes de partido y miembros de las campañas<sup>19</sup>. Las cifras reportadas tanto por

<sup>14</sup> Datos oficiales publicados por Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana en la Conferencia Matutina del Presidente de la República del 21 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GV3l8tUP8pl>

<sup>15</sup> Las cifras reportadas por la SSPC no incluyen el desglose de género de los homicidios.

<sup>16</sup> Los datos recopilan información del 4 de marzo al 21 de mayo. Adicionalmente, la SSPC reporta que 44 “no tienen confirmación de un riesgo o el pedido fue retirado, 11 privaciones temporales de la libertad y 42 casos fueron categorizados como “otros”.

<sup>17</sup> Según datos publicados por Etellekt, disponibles en: <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-etelekt.html> e Integralia en su “Reporte Electoral. Escenarios y Riesgos del 6 de junio”.

<sup>18</sup> Según DataInt. Disponible en: <https://twitter.com/DataIntMx/status/1400455760933388294>

<sup>19</sup> Según datos de Etellekt e Integralia.

la SSPC como por otras fuentes coinciden en que las y los candidatos a cargos municipales representan la mayoría de las víctimas de amenazas y asesinatos.

En cuanto a la distribución geográfica, al 21 de mayo la SSPC informó que el 53,76% de los reportes de incidentes de violencia estaban concentrados en siete entidades federativas: Oaxaca, San Luis Potosí, Jalisco, Estado de México, Veracruz, Tamaulipas y Guerrero<sup>20</sup>. Aunque existe divergencia entre los datos oficiales y los reportados por consultoras, en general hay coincidencia en que el estado de Veracruz concentró la mayor parte de incidentes violentos. Según monitoreos privados, 97 municipios de 22 estados registraron casos de violencia electoral durante el mes anterior a las elecciones<sup>21</sup>.

La violencia alcanzó a todos los partidos políticos, aunque los más afectados fueron el partido MORENA, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), respectivamente<sup>22</sup>. La Misión recibió de todas las fuerzas políticas preocupación por el contexto de violencia político-electoral en que se desarrolló la elección y en particular por el rol del crimen organizado.

Las manifestaciones de violencia, sin embargo, no se limitaron a ataques físicos. Datos de la sociedad civil<sup>23</sup> detallan que durante la etapa preelectoral se registraron “más de 85 reportes de comunicación sexista, violenta y excluyente, amenazas y violencia política debido a género a mujeres en diversas entidades [...] realizada por medios de comunicación, candidatos, partidos y legisladores a mujeres”<sup>24</sup>.

La Misión también recibió información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo el asesinato, agresión física, amenazas, la estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación. De acuerdo con información recogida por organizaciones de la sociedad civil<sup>25</sup>, al 5 de junio se registraban 32 casos de agresiones contra periodistas durante el período electoral<sup>26</sup>. Las más comunes incluyeron actos de intimidación y hostigamiento, ataques físicos y amenazas, siendo Guanajuato, Puebla, Coahuila y Jalisco, respectivamente, los estados en los cuales se habían registrado más agresiones.

La MVE/OEA reitera que la violencia no cabe en la democracia. Por ello, subraya la importancia de que los hechos de violencia electoral, de cualquier índole, sean analizados e investigados por las autoridades competentes y que no queden impunes.

Finalmente, se registraron casos en que la violencia también afectó la seguridad del personal electoral. En particular, la Misión condena el asesinato, el 5 de junio, de un funcionario del INE en Tlaxcala, quien portaba

<sup>20</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobierno de México (30 de abril de 2021). Informe de la secretaria Rosa Icela Rodríguez, sobre el seguimiento a la Estrategia de Protección en Contexto Electoral. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/informe-de-la-secretaria-rosa-icela-rodriguez-sobre-el-seguimiento-a-la-estrategia-de-proteccion-en-contexto-electoral>

<sup>21</sup> Según datos publicados por Lantia Inteligencia. Violencia Político -Electoral. Mayo 2021.

<sup>22</sup> Según datos publicados por Etelekt, Integralia y DataInt.

<sup>23</sup> Organización denominada *La Observatoria Ciudadana Todas Mx*.

<sup>24</sup> La Observatoria Ciudadana Todas Mx. (1 de Junio, 2021). Rueda de Prensa. Disponible en: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=230833185132427&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=230833185132427&ref=watch_permalink)

<sup>25</sup> Red “Rompe el Miedo”. Disponible en: <https://articulo19.org/tag/red-rompe-el-miedo/>

<sup>26</sup> Miravete, Itzia. Junio, 2021. *Garantizar y respetar derechos humanos durante la jornada electoral es indispensable para la democracia*. Publicado en Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/garantizar-y-respetar-derechos-humanos-durante-la-jornada-electoral-es-indispensable-para-la-democracia/>

material electoral<sup>27</sup>. Asimismo, durante la etapa pre-electoral la Misión tuvo conocimiento del robo de 19 mil boletas de las oficinas del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, en el municipio de Siltepec, y de la decisión del IEPC de re-imprimir las boletas sustraídas. En el municipio de Aguililla, en Michoacán, se impidió la llegada del material electoral para la instalación de casillas y, por ende, la realización de las elecciones.

En relación con las medidas para combatir la violencia electoral, la SSPC implementó a partir del mes de marzo una iniciativa denominada “Estrategia de Protección en Contexto Electoral”. De acuerdo con fuentes oficiales, esta es la primera elección en que el gobierno federal cuenta con una estrategia de protección para candidaturas. Sin embargo, según varios actores consultados por esta Misión, ante la gravedad de la situación, el plan de prevención de la violencia debió haber comenzado antes. Según fuentes privadas<sup>28</sup>, a la fecha de inicio de la estrategia gubernamental, el 4 de marzo, ya habían ocurrido 205 agresiones político-electorales, incluyendo el asesinato de 14 personas precandidatas y candidatas, 41 políticos y 71 funcionarios sin militancia o aspiraciones políticas<sup>29</sup>.

En consideración de la relevancia de las elecciones en el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia, es esencial que, una vez finalizado el actual proceso electoral, el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, inicien inmediatamente un diálogo conducente a ponerle fin a la violencia política.

#### - **Preparativos de la elección**

La MVE/OEA reconoce el esfuerzo llevado a cabo por el INE y los organismos públicos locales (OPLs) en la organización del proceso electoral más grande en la historia del país, en un contexto de pandemia y ante recortes presupuestarios. Como parte de este esfuerzo, el INE adoptó diversos protocolos y acuerdos de bioseguridad<sup>30</sup> y conformó un grupo consultivo en materia de salud para la toma de decisiones con base en criterios epidemiológicos expertos. Dentro de las medidas adoptadas, se encontró la realización de pruebas PCR y antígeno a prestadores de servicio y personal del INE<sup>31</sup>, así como adaptaciones en los centros de votación, con medidas de distanciamiento, kits de bioseguridad, el uso obligatorio de mascarilla y la posibilidad de que los votantes portaran su propio bolígrafo.

La Misión saluda que la organización de los comicios se nutriera de experiencias locales del año 2020, así como de buenas prácticas internacionales y de las recomendaciones contenidas en la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* emitida por la OEA. Sumado a ello, la Misión celebra la alta tasa de aceptación de la ciudadanía para fungir como autoridades de casilla. Pese a la pandemia, el INE logró

<sup>27</sup> Disponible en: [https://twitter.com/PGJE\\_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20](https://twitter.com/PGJE_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20)

<sup>28</sup> Datos brindados por la consultora Etellekt.

<sup>29</sup> Desde el 7 de septiembre de 2020, fecha de inicio del proceso electoral.

<sup>30</sup> Entre los documentos aprobados están, por ejemplo, el "Protocolo General de Atención Sanitaria y Protección de la Salud, para el desarrollo de las sesiones de los Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, ante la pandemia por el COVID-19", el "Protocolo específico para las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales en las actividades de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral durante el PEL 2019-2020, en el marco de la contingencia sanitaria provocada por el COVID-19 (Coronavirus)", el Protocolo de Seguridad Sanitaria para Campañas Electorales" y el Acuerdo INE/CG324/2021.

<sup>31</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118035>

contactar y capacitar a casi un millón y medio de ciudadanas y ciudadanos en la ruta hacia la jornada electoral<sup>32</sup>.

El domingo, 30 de mayo, la MVE/OEA observó el tercer y último simulacro, constatando que, alrededor de las 05:30 de la tarde, el INE había logrado procesar 151.879 actas, cerca del 93% del total a nivel nacional. La Misión también asistió a las pruebas al sistema del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) realizadas los días 1, 2, 3 y 4 de junio. Durante las pruebas, la Misión pudo observar los procesos de digitalización de actas, consolidación, cómputo y publicación de resultados electorales preliminares.

Por último, observadores de la OEA presenciaron el acto de destrucción de 600 boletas no utilizadas que fueron elaboradas para el Voto de Mexicanos Residentes en el Exterior, así como de 42 paquetes electorales postales que fueron enviados al exterior, pero no pudieron ser entregados. La Misión constató que en este acto hubo presencia de representantes de partidos políticos.

## JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, las y los observadores de la OEA estuvieron presentes en 18 entidades federativas, desde la instalación y apertura de las casillas hasta el conteo de votos y transmisión de resultados.

Al inicio de la jornada, la Misión pudo constatar demoras en la apertura y la instalación de las casillas, lo que generó filas a las afueras de los centros de votación. Sin embargo, las personas esperaron pacientemente para poder ejercer su derecho al voto. La MVE/OEA observó que, en general, la demora en la apertura fue ocasionada por retraso en el armado de casillas y por la ausencia de funcionarios titulares y suplentes. Pese a lo anterior, se tomó nota del anuncio oficial<sup>33</sup> del Presidente Consejero del INE, Lorenzo Córdova, quien al mediodía informó sobre la apertura del 81,3% de las casillas programadas en el país<sup>34</sup>. Al término de la elección, el INE anunció que alcanzó la apertura del 99,73% de casillas a nivel nacional<sup>35</sup>.

La Misión pudo observar una importante presencia de representantes de partidos y de Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) del INE y de los organismos locales en los centros visitados. La MVE/OEA aprovecha la oportunidad para saludar el compromiso cívico y democrático de las y los mexicanos que fungieron como funcionarios electorales y que hicieron posible la realización de estas elecciones en tiempos de pandemia. Asimismo, la Misión destaca la alta participación de representantes de partidos políticos<sup>36</sup> y la amplia presencia de observadores nacionales y visitantes extranjeros<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Datos brindados a la Misión por el Instituto Nacional Electoral (INE).

<sup>33</sup> Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=EVS\\_1Nxv43Q](https://www.youtube.com/watch?v=EVS_1Nxv43Q)

<sup>34</sup> Disponible en: <https://twitter.com/inemexico/status/1401593538937344008?s=12>

<sup>35</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yfcu8FQQvLY>

<sup>36</sup> De acuerdo al INE, se registraron 2.887.443 representantes de partidos políticos. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/26/termina-el-plazo-para-registro-de-representantes-de-casilla-de-partidos-politicos-y-candidaturas-independientes/>

<sup>37</sup> De acuerdo al INE, para esta elección se registraron más de 19.000 observadores nacionales y 559 visitantes extranjeros de 45 países. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/03/pronunciamiento-del-consejo-general-en-vispera-de-la-jornada-electoral/>

Todos los centros de votación visitados por la Misión contaban con los elementos necesarios para realizar la elección. Por otra parte, como también fue constatado por la MVE/OEA desplegada en 2018, se observó que los funcionarios de casilla tuvieron dificultades a la hora de desprender las boletas de los talonarios por la línea punteada, teniendo que recurrir al uso de tijeras o una regla para facilitar el proceso y evitar que las papeletas se rompieran. En algunos casos, por desconocimiento, se entregó a los electores boletas con la sección numerada del talonario.

Las y los observadores también reportaron que, en ocasiones, los espacios no eran lo suficientemente amplios y que se generaron aglomeraciones, sobre todo en centros que contaban con muchas casillas, donde también se constató confusión de los votantes sobre la ubicación de su lugar de votación.

En cuanto a medidas para la prevención de la transmisión de la enfermedad Covid-19, la Misión observó con satisfacción la ejecución del protocolo de bioseguridad<sup>38</sup> por parte del INE y la implementación de medidas sanitarias en las casillas el día de la jornada electoral. Salvo casos puntuales, como al exterior de las casillas especiales, la MVE observó que la ciudadanía cumplió con el distanciamiento social, el uso de tapabocas y la desinfección de manos a la hora de ingresar a los recintos, así como a su salida. En todos los centros de votación visitados, se constató la presencia de los elementos sanitarios necesarios para garantizar la seguridad de los miembros de casilla y de los sufragantes.

Por otra parte, la Misión saluda las medidas de accesibilidad adoptadas para facilitar el voto de personas con discapacidad. En los recintos en que estuvieron presentes, las y los observadores de la OEA reportaron urnas con inscripciones en sistema Braille y rampas para promover la accesibilidad de electores con discapacidad. La Misión notó, sin embargo, que no en todos los casos se dio un trato preferente para las y los adultos mayores, mujeres embarazadas o personas con algún tipo de discapacidad. Adicionalmente, que los cancelos<sup>39</sup> para personas con discapacidad fueron dispuestos en mesas altas, lo cual resultó inadecuado para aquellas personas que utilizaban silla de ruedas. Por otro lado, en algunos casos, la su ubicación de estos cancelos no garantizaba completamente el secreto de voto.

Salvo incidentes aislados, algunos de suma gravedad<sup>40</sup>, el día de la elección transcurrió con relativa normalidad en la mayoría de las entidades federativas observadas. La Misión pudo conocer los incidentes de la jornada a partir de la información que genera del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Disponible en: <https://www.ine.mx/protocolo-de-seguridad-sanitaria.html>

<sup>39</sup> Espacio donde la ciudadanía ejerce el voto. Término utilizado como sinónimo de mampara o biombo.

<sup>40</sup> La Misión tomó nota de serios incidentes violentos en el estado de Chiapas, que impidieron la instalación de 163 casillas. Además, la MVE/OEA conoció el atroz evento violento en la ciudad de Tijuana. Disponibles en: <https://bit.ly/350tFBb> y <https://bit.ly/2ShdAUT>.

<sup>41</sup> Informe del Secretario Ejecutivo del INE sobre el desarrollo de la Jornada Electoral reportó 39 incidentes en Chiapas, México, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz fueron por violencia en la casilla; 70 incidentes en los estados de Baja California, Chiapas, Oaxaca, México, San Luis Potosí y Sinaloa, por destrucción de la documentación electoral; un incidente en Chiapas por cuestiones climatológicas adversas, y finalmente cinco incidentes en Chiapas y Jalisco, porque los ciudadanos querían votar sin credencial. Disponible en: <https://centralector.ine.mx/2021/06/06/intervencion-de-edmundo-jacobo-molina-en-el-punto5-de-la-sesion-extraordinaria-permanente-relativo-al-informe-sobre-la-percepcion-de-la-votacion-y-el-desarrollo-de-la-jornada-electoral/>

Aunque los acontecimientos que se registraron no pusieron en riesgo la jornada nacional, la Fiscalía Electoral informó que recibió 76 denuncias – en su mayoría en el Estado de México, Oaxaca, Puebla y la Ciudad de México – con conductas como destrucción de materiales electorales, compra de votos, recolección ilegal de credenciales de elector, entre otros<sup>42</sup>.

La Misión también observó dificultades en las casillas especiales, debido a la gran cantidad de electores que se presentaron para votar en estos espacios. Lo anterior generó largas filas, aglomeraciones e insatisfacción por parte de los votantes. No obstante, la MVE/OEA tomó nota de que en 2020 el Consejo General del INE había determinado ampliar del número de boletas para estas casillas, de 750 a 1.000, lo que impidió el agotamiento del material el día de la elección<sup>43</sup>, como había observado la OEA en las elecciones de 2018.

Las y los observadores de la OEA reportaron que los centros donde estuvieron presentes se cerraron a las 18:00 horas, que contaban con el acompañamiento de CAEs del INE y locales y que, en su gran mayoría, no quedaron personas en fila para ejercer el voto. A pesar de ello, en algunos casos, se presencié confusión sobre cómo y en qué orden empezar las gestiones de cierre y escrutinio.

Conforme había informado el INE, a partir de las 20:00 horas del domingo, inició la publicación de resultados a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), herramienta que estuvo habilitada durante 24 horas. Alrededor de la medianoche, se habían procesado 49,9% de las actas en todo el país. La Misión observó que el sitio en que se publicaban los resultados se mantuvo constantemente actualizado y su consulta era amigable para la ciudadanía.

Finalmente, a las 23:00 horas del domingo, la Misión observó la publicación de los Resultados del Cuento Rápido<sup>44</sup> en la página oficial de la autoridad electoral y en los medios de comunicación, donde se presentó la estimación de la participación ciudadana (51,7%-52,5%) con base en el ejercicio muestral, así como resultados de diputaciones federales y el porcentaje por partido político. En ese contexto, el Presidente del INE informó sobre el inicio del cómputo oficial en los consejos distritales, a partir del 9 de junio<sup>45</sup>.

## HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Desde 2009, la OEA ha acompañado los procesos electorales en México, el más reciente en 2018. Durante estos 12 años, la Organización ha sido testigo del trabajo serio y profesional que llevan a cabo las autoridades electorales y el esfuerzo que realizan por la continua mejora de los comicios en el país.

<sup>42</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5eqCtSfthOA>

<sup>43</sup> Disponible en: <https://centralectoralelectoral.ine.mx/2020/12/15/aumenta-ine-de-750-a-1000-las-boletas-que-podran-ser-utilizadas-en-casillas-especiales/>

<sup>44</sup> La legislación contempla la realización del conteo rápido (Capítulo X de la LGIPE) como un sistema que coexiste con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Se trata de un procedimiento muestral a partir de la totalidad de casillas instaladas, que permite estimar resultados estadísticamente significativos el día de la elección, a partir de las actas de escrutinio y cómputo correspondientes a la elección de diputados (elecciones federales) seleccionadas para la realización del ejercicio muestral. El principal objetivo del conteo rápido es brindar información de manera ágil, que permita conocer las tendencias de la contienda.

<sup>45</sup> Conforme con la normativa, los resultados oficiales de la elección emanan de los cómputos distritales (Capítulo IV de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Para el proceso electoral federal y local de 2020-2021, la Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA realizó un análisis detallado del proceso electoral en base a la legislación vigente y recabando información y puntos de vista de los distintos actores institucionales, políticos y sociales, a través de más de un centenar de reuniones. Con el mismo espíritu de años anteriores, la OEA reafirma su mandato de contribuir al fortalecimiento de la democracia mexicana. En ese contexto, la Misión presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares:

## Organización Electoral

### - **Capacitación**

Según lo establecido en la normativa electoral<sup>46</sup>, las jornadas de capacitación están a cargo de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs). Desde marzo de 2021, un total de 41.088 CAEs<sup>47</sup> realizaron sesiones presenciales de capacitación en los domicilios de las y los ciudadanos que integrarían las casillas.

La Misión tuvo oportunidad de observar una de estas jornadas de capacitación, donde pudo comprobar que la formación de las autoridades de casilla se realizaba a través de un método didáctico y apoyado en los materiales que integraban el paquete electoral. Además de las capacitaciones presenciales, en este proceso electoral el INE introdujo una modalidad virtual de capacitación, a través de una plataforma en línea, disponible las 24 horas. Al final de las capacitaciones, independientemente de la modalidad escogida, todas las personas que integrarían las casillas debían participar de forma presencial en prácticas o simulacros<sup>48</sup>, con el objetivo de poner en uso el conocimiento adquirido.

De un total de 1.462.672 personas designadas, el INE capacitó a 1.461.537 de ciudadanas y ciudadanos, 846.741 mujeres y 614.796 hombres, cifra que representa un 99,92% del total de funcionarios de mesas directivas de casillas. El 91,16% de estas personas optaron por la capacitación presencial, mientras 3,61% eligieron la versión virtual y 5,21%, la modalidad híbrida, con entrenamiento presencial y refuerzo *online*.<sup>49</sup> La movilización de un número tan importante de Capacitadores Asistentes Electorales y el porcentaje de capacitación alcanzado evidencian el esfuerzo logístico desempeñado por la autoridad electoral de cara a estos comicios y el éxito alcanzado a pesar del complejo contexto sanitario.

### - **Material electoral**

La Misión tuvo la oportunidad de visitar almacenes electorales del INE y del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), de manera que presencié el despacho y entrega de material electoral a los Capacitadores

<sup>46</sup> Acuerdo INE/CG189/2020. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>47</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). *Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021*. Actualizada al 4 de junio de 2021. Disponible en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia\\_22.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia_22.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

<sup>48</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117571/ccoe-se16112020-p1-2-Inf.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

<sup>49</sup> Información brindada a la Misión por la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral (INE).

Asistentes Electorales, encargados de hacer entrega de los paquetes a los presidentes de las mesas directivas de casillas en sus domicilios. En ese contexto, observó los materiales sensibles— papeletas, actas y lista nominal—al interior de las cajas y verificó que estaban embalados de acuerdo a los procedimientos de seguridad establecidos por la autoridad electoral<sup>50</sup>.

Respecto a la entrega del material, la Misión fue informada de que el INE emitió orientación general en sentido de que los paquetes electorales de los comicios federales y locales deberían ser entregados a la o el presidente de casilla de manera conjunta. No obstante, la Misión tuvo conocimiento de que, debido a retrasos logísticos, en algunos casos se entregó la maleta electoral federal y la maleta electoral local en momentos distintos. Lo anterior no perjudicó la distribución de los paquetes, que fueron recibidos a tiempo por los presidentes.

Como se indicó, el día de la elección, observadores de la OEA constataron que los funcionarios de casillas enfrentaron dificultades en el momento de desprender las boletas de votación de los talonarios sin que estas se rompieran. Reiterando la recomendación realizada en la MVE/OEA desplegada en el 2018, se sugiere:

- Evaluar el material y el troquelado de los talonarios de boletas de votación, y que se considere un mecanismo más fácil de corte que facilite la mecánica de entrega de las papeletas al elector a la hora de votar.

## Tecnología y Seguridad Informática

La Misión pudo constatar cambios y avances en materia de infraestructura tecnológica, así como la introducción de nuevas tecnologías para el ejercicio del sufragio.

Para esta elección, el INE realizó el procesamiento de los resultados electorales preliminares a través de un proveedor de servicios en la nube. De esta manera, la institución pudo disponer de almacenamiento, recursos de computación, aplicaciones, bases de datos, entre otros servicios, en un ambiente totalmente virtual. Esta estrategia le permitió al Instituto reducir costos de manutención y actualización de infraestructura informática, y mejoró la elasticidad y capacidad en el procesamiento y publicación de datos electorales el día de la elección.

Esta es la primera vez que el INE implementa el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)<sup>51</sup>, como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar por 11 gubernaturas<sup>52</sup> así como para las elecciones para la Diputación Migrante de la Ciudad de México y la Diputación de Representación Proporcional de Jalisco. Por otro lado, se implementaron planes piloto de votación mediante el uso de 50 urnas electrónicas en Jalisco y 50 en Coahuila. Las urnas electrónicas previstas representaron aproximadamente el 0,06% del universo total de casillas en el país.

<sup>50</sup> Acuerdo INE/CG561/2020. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115153/CGex202011-06-ap-5.pdf>

<sup>51</sup> El Instituto Electoral de la Ciudad de México introdujo el voto por Internet en procesos locales en el pasado.

<sup>52</sup> Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Con el objetivo de brindar seguridad a los ambientes del SIVEI bajo su control, el INE estableció especificaciones técnicas y requerimientos para el diseño y desarrollo del sistema que contemplaron principios de programación segura. La Misión observó que la plataforma estuvo estable y funcionó sin interrupciones.

La MVE/OEA reconoce que el INE realizó diversas actividades que tuvieron como finalidad auditar la seguridad de las tecnologías utilizadas tanto para las urnas electrónicas como para el voto electrónico por Internet. Lo anterior teniendo en cuenta que, al incorporar dispositivos de votación—como una urna electrónica o una computadora, en el caso del voto por Internet—se añaden riesgos que implican la necesidad de extremar los cuidados y controles necesarios.

Derivado del análisis de los técnicos de la OEA a la urna utilizada en Jalisco, la Misión considera conveniente realizar una actualización tecnológica integral del equipo, previo a la expansión de este piloto, con el objetivo de reducir los riesgos derivados de la obsolescencia.

En relación con el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque del organismo.

Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Es decir, se estableció una arquitectura tecnológica en forma de cadena, donde los datos, organizados en conjuntos (o bloques), eran asegurados individualmente con tecnología criptográfica. Posteriormente, los bloques eran añadidos a una cadena existente y transparente. Si bien esta tecnología busca generar confianza en la seguridad de los datos, los técnicos de la OEA constataron que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE.

A la luz de lo anterior, la Misión recomienda:

- Modernizar tanto el diseño, los componentes, el sistema de base y las aplicaciones de la urna electrónica de Jalisco.
- Redefinir los requisitos de software y las especificaciones técnicas con un enfoque en la seguridad de la información para las urnas.
- Evaluar los riesgos de seguridad inherentes al uso de ambientes de votación remotos, que incluye el uso del dispositivo del votante, sobre el cual la autoridad electoral no tiene control.
- Analizar la pertinencia del uso de navegadores que ofrecen anonimización, técnicas de ocultamiento y cambio de identidad para las y los usuarios del SIVEI.

- Informar a la ciudadanía respecto a técnicas de *smishing*<sup>53</sup> por riesgo de suplantación de la empresa de comunicaciones, y de *vishing*<sup>54</sup>, métodos de ataque que pretenden ofrecer soporte por vía telefónica a la víctima, ante electores que pueden encontrarse en búsqueda de ayuda para votar por medio de su dispositivo.
- Considerar la implementación de protocolos de cifrado de canales de comunicación más robustos para todos los servicios.
- En caso de continuar con el uso de *blockchain*, es recomendable establecer una distribución de los nodos de tal modo que no todos se alberguen en los dispositivos y servidores en el INE, con el objetivo de abonar en la confianza respecto a la seguridad de la información.

## Participación Política de las Mujeres

### - *Paridad*

México cuenta con uno de los marcos normativos más avanzados del mundo en materia de derechos políticos de las mujeres e igualdad de género. En 2014, se incorporó a la Constitución la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. El nuevo marco jurídico generó un cambio estructural que, acompañado por la acción de las instituciones electorales, resultó en un aumento histórico de la representación política de las mujeres en las elecciones de 2018<sup>55</sup>.

Además, por primera vez en la historia del país, la paridad aplicó también a las candidaturas a las gubernaturas de las 15 entidades federativas que renovaban este cargo. Ello se dio tras una reforma a la Constitución Política realizada en junio de 2019, que, por primera vez en la historia de la región, estableció la paridad en todos los órganos y poderes del Estado. En total, contendían en las elecciones federales y locales 138.830 candidaturas, de las cuales más de 71.000 fueron ocupadas por mujeres<sup>56</sup>.

La Misión desea hacer explícito su reconocimiento al trabajo coordinado de las mujeres mexicanas que, desde el Congreso, las instituciones electorales a nivel federal y local, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la institucionalidad de género en las entidades federativas, las redes de mujeres y de organizaciones feministas de la sociedad civil activas en todo el país, entre otras, han logrado un impulso decisivo a la agenda de la paridad y la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como desarrollado esfuerzos permanentes para su efectiva implementación.

No obstante, como ya señaló en 2018, constata que las organizaciones políticas mexicanas continúan enfrentando importantes retos para democratizar su funcionamiento interno. Distintas interlocutoras reiteraron a la MVE/OEA que las dirigencias siguen controladas por varones, quienes toman las decisiones

<sup>53</sup> Smishing: Se trata de una palabra compuesta que hace referencia a SMS y phishing (debido a su similitud con este ataque). El smishing es un ataque de ingeniería social utilizando el mensaje de texto en forma de SMS o a través de las distintas aplicaciones de mensajería instantánea.

<sup>54</sup> Vishing: Es un tipo de ingeniería social en el que el atacante contacta por teléfono a la víctima.

<sup>55</sup> Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40034SINFORMEFINAL.pdf>

<sup>56</sup> Cuenta de Twitter de la Consejera del INE Carla Humphrey (5 de junio de 2021). Disponible en: [https://twitter.com/C\\_Humphrey\\_J/status/1401205854309949440?s=20](https://twitter.com/C_Humphrey_J/status/1401205854309949440?s=20)

sobre el reparto de los recursos y definen las candidaturas en base, principalmente, a criterios de lealtad política hacia ellos. Por lo anterior, recomienda:

- Que se fortalezcan los mecanismos de democracia a lo interior de los partidos, y que, pasada la elección, se evalúe el cumplimiento de la medida y se establezca un marco normativo claro de sanciones, en aras de eliminar dinámicas de poder internas que perjudican la participación de mujeres en los distintos niveles de elección.
- ***Violencia política contra las mujeres en razón de género***

El proceso electoral en México ocurre bajo un contexto de violencia de género que afecta también a la política, y que ha creado un ambiente hostil e inseguro para muchas mujeres. Datos de la organización Observatoria Ciudadana Todas Mx, integrada por más de 150 organizaciones de la sociedad civil, indican que esta elección ha sido la más violenta para las mujeres de la historia del país<sup>57</sup>.

La Misión condena enfáticamente los múltiples casos de ataques violentos y sexistas contra mujeres políticas ocurridos en el marco del proceso electoral. Asimismo, recuerda que la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicada en 2017, ha establecido que esta violencia es una amenaza principal para la democracia y su erradicación una condición para el logro de la paridad<sup>58</sup>.

En ese marco, en abril de 2020, el Congreso aprobó la reforma legislativa en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género<sup>59</sup>, medida que la MVE/OEA recomendó en 2018. La aprobación de la reforma legal es un avance clave para sancionar y erradicar esta violencia. La Misión valora la iniciativa, que es una conquista largamente buscada por los movimientos de mujeres, y reconoce que México pasa a ser uno de los pocos países de la región con normativa en este ámbito.

En contraste, la Misión ha sido informada de que, en los diferentes niveles institucionales y en distintas entidades federativas, se aplican distintos criterios para determinar si existe o no violencia política de género, de forma que actos violentos similares pueden recibir distintas sanciones. Esta disparidad de criterios y sanciones puede configurar un problema de seguridad jurídica y por ello, la Misión recomienda:

- Avanzar en la definición de estándares para la identificación, prevención, atención, sanción y reparación en materia de violencia política de género, así como fortalecer las capacidades institucionales de los OPLs en este ámbito, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.
- Empezar lo antes posible la armonización legislativa en materia de paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género en todas las entidades federativas.

<sup>57</sup> Observatoria Ciudadana Todas Mx. Comunicado del 1 de junio de 2021: "Proceso electoral 2021, el más violento hacia mujeres, 21 candidatas asesinadas".

<sup>58</sup> Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>

<sup>59</sup> Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

- Evaluar la aplicación de la reforma en materia de violencia política en los niveles federal y local, una vez concluya el proceso electoral.

Adicionalmente, la Misión también recibió información sobre la violencia política en el interior de los partidos políticos, particularmente en el periodo de definición de candidaturas. Sin embargo, los costos políticos de denunciar a integrantes del propio partido político, de un lado, y la escasa confianza que suscitan los órganos de justicia intrapartidaria para resolver y sancionar esta violencia—competencia que establece la normativa<sup>60</sup>—, dificultan la adecuada atención de este problema. Por lo anterior, la MVE/OEA sugiere:

- Encaminar las medidas oportunas para aclarar cómo la violencia política contra las mujeres por razón de género se superpone con otras violencias que se están dando en el proceso electoral, así como determinar las necesidades específicas de protección de las mujeres.

La Misión desea reconocer explícitamente el importante rol que tienen las mujeres organizadas como la Observatoria Ciudadana Todas Mx, Auna, la Red de Candidatas Electorales, y otras, que han acompañado y asesorado a las candidatas en situación de violencia política. En su interlocución con algunas de ellas, la Misión ha tenido conocimiento de los déficits que persisten para que las mujeres políticas logren un acceso efectivo a la justicia y por ello recomienda:

- Implementar programas de formación, asesoría y consultoría jurídica para que las mujeres dispongan los recursos necesarios para obtener justicia.

Además de la legislación mencionada, la Misión desea destacar que México aprobó instrumentos innovadores en este ámbito. Por un lado, en 2021, se aprobó una novedosa reforma legislativa contra el acoso sexual digital, conocida como “Ley Olimpia”<sup>61</sup>. Por otro, luego de una sentencia del TEPJF, el INE puso en marcha el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género<sup>62</sup>, que consiste en una lista pública de todas las personas sancionadas por ejercer esta violencia. Actualmente, la herramienta registra 58 personas sancionadas, de las cuales 45 son hombres y 13 son mujeres. La MVE/OEA también resalta el “3 de 3 contra la violencia”<sup>63</sup>, iniciativa de la sociedad civil que asumió el INE y que busca impedir la postulación de personas que hayan violentado a mujeres o impagado la pensión alimentaria.

La Misión reconoce la labor del INE y de otras entidades estatales en el desarrollo de lineamientos e instrumentos en materia de violencia política de género, así como de las organizaciones de la sociedad civil

---

<sup>60</sup> Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, artículo 8: “Los partidos políticos deberán conocer, investigar, sancionar, reparar y erradicar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, cuando éstas guarden relación con su vida interna, observando las bases establecidas en los presentes Lineamientos”.

<sup>61</sup> Reconoce la violencia digital y sanciona los delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5619905&fecha=01/06/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619905&fecha=01/06/2021)

<sup>62</sup> Disponible en: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

<sup>63</sup> Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/03/31/verificara-ine-que-candidaturas-no-se-encuentren-en-los-supuestos-de-la-3-de-3-contra-la-violencia/>

y redes de mujeres, para difundir los contenidos de las nuevas normas y, en particular, para propiciar las denuncias. Debido a la relevancia de estas medidas y a los desafíos que ha presentado su primera aplicación<sup>64</sup>, la MVE/OEA recomienda:

- Identificar el mecanismo que permita una aplicación efectiva del “3 de 3 contra la violencia” para evitar que personas que violenten mujeres y derechos familiares accedan a los cargos de elección popular.

- **Financiamiento para candidatas**

En materia de financiamiento electoral, el INE también ha incorporado importantes novedades en este proceso<sup>65</sup>. Las nuevas reglas aplican a los procesos federales y locales, y establecen que los partidos están obligados a destinar un mínimo de 40% del financiamiento público de campañas directo e indirecto a candidatas mujeres<sup>66</sup>.

La MVE/OEA felicita la medida, que busca mitigar la desigualdad en el reparto de fondos que a su vez invisibiliza las candidaturas de mujeres. De igual forma, destaca que la acción está en consonancia con lo recomendado por la Misión de la OEA desplegada en 2018<sup>67</sup>. Observa, sin embargo, que todavía no se pueden medir las consecuencias de la implementación del acuerdo, toda vez que el INE tiene hasta el 22 de julio para revisar los informes presentados por las organizaciones políticas. Además, advierte que la normativa no presenta sanciones claras ante el incumplimiento de la medida. Respecto a lo anterior, la Misión sugiere:

- Establecer un marco de sanciones concretas que provean efectos disuasorios a la inobservancia de la regulación que determina la distribución equitativa de los recursos al interior de los partidos.

<sup>64</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/04/resolucion-del-tepjf-de-reponer-candidaturas-de-personas-que-cometieron-violencia-de-genero-es-un-retroceso/><https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/26/cancela-ine-registro-a-candidaturas-a-diputaciones-federales-por-incurrir-en-falsedad-de-declaraciones-en-el-formato-3-de-3-contra-la-violencia/> y <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/04/resolucion-del-tepjf-de-reponer-candidaturas-de-personas-que-cometieron-violencia-de-genero-es-un-retroceso/>

<sup>65</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*: XIV (...) En el caso del financiamiento no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña. Mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral. Tratándose de las elecciones de ayuntamientos o alcaldías y diputaciones locales o federales, en candidaturas con topes de gastos iguales, el financiamiento público destinado a las candidatas no podrá ser menor al 40% de los recursos totales ejercidos en dichas candidaturas equiparables”.

<sup>66</sup> Acuerdo INE/CG517/2020, artículo 14 y fracción XIV. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>67</sup> MVE/OEA 2018, Informe Final. Página 87. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40034SINFORMEFINAL.pdf>

## Participación Política de Pueblos Indígenas y Personas Afrodescendientes

En México habitan 68 pueblos indígenas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país el 21,5% de la población se autoadscribe como indígena (25,7 millones de personas), siendo 51,3% mujeres y 48,7% hombres. Además, el 6,5% de la población nacional se registra como hablante de una lengua indígena (7,4 millones de personas)<sup>68</sup>. Por su parte, el 2% de la población total (2.576.213 personas)<sup>69</sup> se autoreconoce como afromexicana o afrodescendiente<sup>70</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte<sup>71</sup>. Asimismo, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, a lo que se suma en 2019 el reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas<sup>72</sup>. La norma fundamental reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Asimismo, consagra su derecho a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. También reconoce el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas relevantes. Estas mismas normas se aplican, según la Constitución, a los pueblos y comunidades afromexicanas<sup>73</sup>.

De acuerdo a la normativa interna mexicana, los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos se ejercen en dos ámbitos: en las elecciones federales y estatales, mediante el sistema de partidos políticos; en las elecciones municipales y comunitarias, mediante el sistema normativo interno, si ha sido reconocido en la legislación estatal o se ha logrado su reconocimiento, o, en su defecto, por el sistema de partidos políticos.

En el proceso electoral de 2021, se amplió la acción afirmativa implementada en 2018 para la población indígena en la elección de diputaciones federales de mayoría relativa, de 13 a 21 distritos. Además, al menos 11 de esas candidaturas debían reservarse para mujeres indígenas<sup>74</sup>. En cuanto a la población afrodescendiente, por primera vez se implementó una acción afirmativa para que los partidos postularan tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos

<sup>68</sup> Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/?ps=microdatos>

<sup>69</sup> Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

<sup>70</sup> Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

<sup>71</sup> México ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU en 1975, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1990 y aprobó en 2007 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y en 2016 la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.

<sup>72</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.

<sup>73</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

<sup>74</sup> INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>

Se debe anotar que 28 distritos cuentan con una población indígena superior al 40%, ubicados en nueve de las 32 entidades federativas que integran el país. Por lo anterior, las fuerzas partidistas tuvieron un margen de discreción en el cumplimiento de la acción afirmativa, pues debían postular candidaturas indígenas en 21 de esos 28 distritos.

electorales y una por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista, todas de forma paritaria<sup>75</sup>.

La Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para aumentar la participación política de los pueblos indígenas a nivel de diputaciones federales. Sin embargo, es necesario recordar el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales las medidas legislativas o administrativas que les afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. A través de las entrevistas e investigaciones realizadas, la Misión pudo observar que existen diferencias entre la lógica de partidos que subyace a la acción afirmativa y el reclamo histórico de pueblos indígenas por el reconocimiento a su libre autodeterminación y a la posibilidad de elegir autoridades a través de usos y costumbres, como se le conoce en la normativa interna.

Asimismo, la Misión señala que las acciones afirmativas aún se encuentran por debajo de la proporción que representa la población indígena y afroamericana a nivel nacional. Se recomienda:

- Realizar mayores esfuerzos por consultar a las comunidades indígenas en el diseño de medidas que les conciernen, en atención a sus derechos colectivos.
- Avanzar en la adopción de medidas que reflejen la proporción de la población indígena y afroamericana en la totalidad de cargos a elegir.
- En virtud del reconocimiento en la Constitución del derecho a la libre determinación, adoptar reformas normativas para que los pueblos y comunidades indígenas que así lo decidan participen de forma directa, mediante sus propios sistemas normativos, sin restringir su participación a través de los partidos políticos.

Como se señaló, el plazo entre la adopción de las medidas de acción afirmativa y el momento de la presentación de las respectivas candidaturas fue sumamente ajustado. Ello significó que las comunidades y pueblos no fueran informados debidamente en cuanto a su alcance e hizo que los partidos políticos debieran seleccionar candidaturas de forma apresurada.

En relación con las elecciones locales, la Misión toma nota del ejercicio de los derechos políticos en forma directa por parte de un número importante de comunidades indígenas, en los estados de Oaxaca y Chiapas. Además, algunas comunidades de Michoacán han adoptado o se encuentran en proceso de adoptar mecanismos de libre determinación. En este proceso electoral, la Misión observó la tensión que se produce en los distintos niveles de elección—federal, estatal y municipal—en las comunidades indígenas, y en particular el reclamo por el reconocimiento de sus propios mecanismos de selección de autoridades a nivel local. Esta situación se manifestó en distintos bloqueos a la instalación de casillas en los territorios de algunas comunidades, fenómeno ya registrado en anteriores elecciones.

---

<sup>75</sup> Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/>

La Misión nuevamente observó que los datos sobre los incidentes de violencia política reportados no incluyen la variable étnica de las víctimas. Por ello reitera la recomendación formulada en el 2018 de:

- Desagregar los datos de violencia política por variable étnica, ante la necesidad de conocer el impacto que tiene la violencia sobre las candidatas y candidatos indígenas y afroamericanos y su efecto en el ejercicio de sus derechos políticos.

Asimismo, nuevamente comprobó que la lista nominal de electores no incluye información sobre el origen étnico de las personas, lo que impide conocer si existe un subregistro de las poblaciones indígenas y afrodescendientes y cuáles son sus tasas de participación. De ahí que reitera la recomendación de su informe del 2018:

- Incorporar a la lista nominal de electores información sobre el origen étnico de las personas, con el objetivo de diseñar y ejecutar políticas y acciones que reconozcan la identidad cultural para favorecer el registro y la participación electoral.

## Voto penitenciario

La Misión reconoce y celebra la ejecución del primer piloto para el ejercicio del voto de las personas en prisión preventiva, pues constituye un logro en la ampliación de la garantía de derechos, especialmente de las personas en condiciones de vulnerabilidad. La MVE/OEA recuerda que, conforme con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la CIDH, “toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. Tendrá derecho, además, a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad”<sup>76</sup>.

En este sentido, México avanza en la dirección de la recomendación de la CIDH de “adoptar las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar a las personas privadas de libertad en prisión preventiva el ejercicio de los derechos políticos que sean compatibles con esta situación jurídica, y especialmente el ejercicio del derecho al voto”<sup>77</sup>. Al respecto, la Misión recomienda:

- Llevar a cabo proyectos piloto adicionales del voto penitenciario, ampliando progresivamente el número de participantes y el tipo de centro penitenciario, de cara a los comicios de 2024.
- Permitir la presencia y acompañamiento de observadores nacionales e internacionales en la conducción de dichos pilotos.
- Realizar esfuerzos para garantizar el ejercicio de un voto informado, brindando a los electores privados de libertad acceso oportuno a las propuestas programáticas de las y los candidatas.

<sup>76</sup> Resolución 1/08. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf>

<sup>77</sup> CIDH, "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas de la CIDH". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13. 30 diciembre 2013, pág. 129.

- Previo a la construcción de la lista nominal de electores de personas que se encuentran en prisión preventiva, desplegar campañas de credencialización de la población carcelaria.

## Voto en el Extranjero y Diputaciones Migrantes

### - *Ejercicio del sufragio desde el exterior*

A nivel federal, la legislación vigente faculta a las y los mexicanos residentes en el exterior a ejercer el sufragio para la Presidencia y el Senado de la República<sup>78</sup>. Por lo anterior, en este proceso electoral los residentes en el extranjero estaban habilitados para votar en el ámbito estatal en las entidades federativas que así lo disponen en sus constituciones, a saber: Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. En nueve de estas entidades federativas los residentes en el exterior elegían gubernaturas. En Jalisco, los oriundos del estado en el exterior votaron por una diputación de representación proporcional, mientras los originarios de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir, por primera vez, una diputación migrante<sup>79</sup>.

Una de las innovaciones de este proceso electoral fue la incorporación del voto por Internet, que se añadió como opción adicional a la modalidad de voto postal. Para esta elección, la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero se integró con 32.303 votantes<sup>80</sup>. Del total de electores habilitados para votar, el 66,82% prefirió la modalidad de voto por internet<sup>81</sup>. Según datos del INE sobre el voto en el exterior, 5.624 personas ejercieron el voto por método postal y 12.456 personas lo hicieron bajo la modalidad de voto por internet<sup>82</sup>.

Desde el año 2014, la normativa mexicana estableció la posibilidad de solicitar y actualizar la credencial de elector desde el exterior. Al respecto, la Misión fue informada de que los lineamientos<sup>83</sup> establecen que las representaciones del exterior únicamente pueden procesar solicitudes de credenciales de aquellos migrantes dentro de su jurisdicción. Si bien esto resulta lógico como mecanismo de organización y de asignación de responsabilidades, en la práctica, no ha resultado ideal para migrantes, que en ocasiones deben trasladarse

<sup>78</sup> Artículo 329, 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>79</sup> Acuerdo INE/CG375/2021. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119278/CGex202104-16-ap-13-Gaceta.pdf>

<sup>80</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). Numeralia (actualización al 4 de mayo de 2021). Disponible en:

<https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>

<sup>81</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). Numeralia (actualización al 4 de mayo de 2021). Disponible en:

<https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>

<sup>82</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre el número de votos emitidos por las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de las y los electores, tipo de cargo a elegir, modalidad de voto utilizada, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>83</sup> El INE firmó un acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que se establecen los mecanismos y las bases de colaboración para que las y los mexicanos residentes en el extranjero puedan solicitar, a través de las representaciones de México en el exterior, la inscripción o actualización del Padrón Electoral, para obtener su Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE).

distancias muy largas (varias horas) para poder acudir a la representación que les corresponde, teniendo otra a una distancia más cercana<sup>84</sup>.

La Misión constató que el portal dedicado al Voto en el Extranjero (<https://votoextranjero.ine.mx/>) facilitó información respecto a los plazos para votar por Internet<sup>85</sup>, la oferta electoral por cada una de las entidades con voto desde el exterior, los pasos para tramitar la credencial en caso de no tenerla o estar desactualizada, simulacros de votación en línea, entre otros datos útiles. Adicionalmente, el portal alojó el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE), mecanismo exclusivo<sup>86</sup> a través del cual las y los ciudadanos residentes en el extranjero debieron realizar su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero entre el 1 de septiembre de 2020 y el 10 de marzo de 2021.

En lo relativo al procedimiento de registro, el SRVE permitió a aquellos ciudadanos y ciudadanas que fueron credencializados previo al inicio del período electoral remitir toda la información necesaria a través del portal, lo cual incluyó: 1) la Solicitud de Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero; 2) la confirmación o el cambio de domicilio, así como la confirmación sobre la decisión de votar; 3) los datos de contacto actualizados; 4) la modalidad de votación (postal o por Internet), entre otros<sup>87</sup>. Por su parte, aquellas personas que realizaron el trámite para obtener su credencial durante el periodo electoral, tuvieron también la posibilidad de realizar el registro en la lista nominal por vía telefónica.

De acuerdo a la Subdirección de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, para esta elección se realizaron campañas para fomentar el registro de la ciudadanía, a través del envío de mensajes personalizados, a aquellas personas residentes en el extranjero que ya contaban con su credencial y que estarían facultadas para votar. En adición a los mensajes vía correo electrónico y llamadas telefónicas, esta fue la primera vez que el INE utilizó la modalidad de envío de mensajes de texto.

La MVE/OEA sostuvo reuniones con mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, autoridades electorales y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como representantes de la sociedad civil y de la academia. La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que los procedimientos necesarios para acceder al derecho al voto en el extranjero representan una carga importante a la ciudadanía. Asimismo, expresaron su disconformidad por tener que realizar este procedimiento para cada elección, a pesar de mantener el mismo domicilio. Por otro lado, manifestaron que, a pesar de los esfuerzos del INE, la comunicación ha sido insuficiente respecto a los plazos y múltiples pasos a seguir para el registro.

En base a lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar las campañas de comunicación realizadas para el proceso electoral 2020-2021 que buscaron fomentar la credencialización y el registro en la lista nominal, con el objetivo de determinar el impacto de las estrategias utilizadas e identificar oportunidades de mejora.

<sup>84</sup> Por ejemplo, en los casos en que el o la ciudadana reside en una ciudad limítrofe con otro estado y la distancia al consulado del estado vecino es menor.

<sup>85</sup> Del 22 de mayo al 06 de junio a las 18:00 horas, tiempo del Centro de México.

<sup>86</sup> En 2018, este paso también estuvo disponible por medios físicos. Para este proceso electoral, el registro fue realizado completamente en línea.

<sup>87</sup> Disponible en: [https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1#](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1#)

- Reforzar las campañas de información para comunicar las fechas y procedimientos para el registro de electores en el exterior.
- Permitir que las y los residentes en el exterior tengan la opción de acudir a la oficina consular más cercana a su domicilio para solicitar la Credencial para Votar desde el Extranjero. Lo anterior con el objetivo de facilitar el acceso del derecho al sufragio de esta población.
- Evaluar alternativas para que las y los mexicanos en el exterior que ya cuenten con una Credencial para Votar desde el Extranjero no necesiten registrarse en la lista nominal para cada elección.
- ***Acción afirmativa para migrantes***

El 4 de marzo de 2021, el INE aprobó un acuerdo<sup>88</sup> mediante el cual se implementaron acciones afirmativas a favor de la comunidad migrante. Este acuerdo fue aprobado en cumplimiento de una sentencia<sup>89</sup> del TEPJF de 21 de febrero de 2021. Específicamente, se determinó que, con el objetivo de que la comunidad residente en el extranjero estuviera representada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los partidos políticos debían postular personas mexicanas migrantes en cada una de las 5 circunscripciones electorales, dentro de los primeros 10 lugares de la lista. De las cinco personas postuladas, tres debían ser de distinto género.

La Misión reconoce los esfuerzos de las autoridades electorales para garantizar la inclusión de personas migrantes dentro de la vida política del país. No obstante lo anterior, algunos representantes de partidos políticos expresaron que, si bien apoyan dichas medidas de acción afirmativa, estas fueron introducidas ya habiendo iniciado el periodo electoral y en una fecha muy cercana a la etapa de registro de candidaturas (22 al 29 de marzo).

Asimismo, la Misión desea resaltar que, a pesar de que la acción afirmativa garantiza una curul para la población migrante en la Cámara de Diputados, éstos no pudieron ejercer el derecho al sufragio para elegir a sus representantes, introduciéndose una discrepancia entre el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes en el exterior.

Se recomienda:

- Evaluar la posibilidad de extender el voto de los residentes en el exterior para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

<sup>88</sup> INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados., Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>

<sup>89</sup> SUP-RAP-0021-2021. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf)

## Justicia Electoral

### - *Resolución de disputas electorales*

En México las funciones de justicia electoral recaen en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que forma parte de la estructura del Poder Judicial y se organiza en tribunales locales, Salas Regionales, la Sala Regional Especializada y la Sala Superior. Adicionalmente, el INE, como organismo electoral de carácter administrativo, también asume algunas funciones de resolución de controversias electorales en sede administrativa y emite medidas cautelares en el marco de procesos sancionadores.

Los organismos electorales mexicanos han fortalecido su rol en los últimos años y existe un importante desarrollo y consolidación de los tribunales electorales en materia de resolución de disputas electorales, así como una pluralidad de recursos e instancias para la impugnación de la mayor parte de decisiones del proceso electoral. Según la información provista por el TEPJF, desde el inicio de 2021 al 6 de junio, la Sala Superior del TEPJF había resuelto 2.791 asuntos, en comparación con 11.544 en el año 2020, 3.234 en el año 2019 y 4.635 en el año 2018<sup>90</sup>. Durante el actual proceso electoral, desde septiembre de 2020 hasta el 5 de junio, se habían recibido 8.035 impugnaciones y se habían resuelto 7.878 asuntos. En el caso específico de la Sala Superior, recibió 2.779 asuntos y resolvió 2.767 causas<sup>91</sup>.

De la revisión de la legislación electoral y de la información recibida por la Misión, se constata que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos o reglamentos emitidos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Adicionalmente, el Tribunal Electoral también asume funciones en las controversias al interior de los partidos políticos.

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. Sin embargo, en esta ocasión nuevamente se hizo patente la necesidad, reconocida en las Misiones de 2015 y 2018, de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad”, ante la cantidad de pronunciamientos que debe emitir la justicia electoral mexicana en relación con otras en el continente americano.

De cara a futuros procesos electorales, la OEA reitera la recomendación de misiones anteriores:

- Evaluar mecanismos que delimiten las materias que pueden ser objeto de pronunciamiento de la justicia electoral, a fin de evitar la politización de los conflictos jurídico-electorales, sin dejar en indefensión a ninguna persona u organización política, ni afectar la protección del derecho a la tutela judicial efectiva. Lo anterior podría incluir regulación en torno a mecanismos alternativos de solución de conflictos, sobre todo en controversias intrapartidarias, así como desincentivar quejas con un exclusivo interés dilatorio o contrario a derecho.

<sup>90</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/G4-Portal%20SGA.pdf>

<sup>91</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4145/0>

## - **Calificación de candidaturas**

Entre los temas más controvertidos en el actual proceso electoral estuvo la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que incluyeron la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, por lo que se cancelaron candidaturas a gubernaturas,<sup>92</sup> y por hechos de violencia política de género.

La ley vigente establece que el órgano interno del partido debe presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña a más tardar siete días después de las elecciones internas o la celebración de la asamblea partidaria. También dispone que, de no presentarlo, no se puede registrar legalmente la candidatura, pese a haber sido decidida en consulta interna o asamblea respectiva<sup>93</sup>. Como se desprende de lo anterior, la aplicación de la normativa deriva en la imposibilidad de registro o cancelación de una candidatura ante el supuesto de omisión del respectivo informe. En este caso, la cancelación de estas precandidaturas fue objeto de pronunciamiento por la autoridad administrativa y posteriormente confirmada por la autoridad jurisdiccional. La normativa no establece expresamente una graduación en la aplicación de esta sanción ni contempla que se otorgue un plazo de subsanación ante la omisión.

En días previos a la elección, el INE también informó la cancelación de tres candidaturas<sup>94</sup>, debido a que se detectó, luego de una revisión muestral<sup>95</sup>, que incluyeron información falsa en el “formato 3 de 3 contra la violencia de género”<sup>96</sup>. La autoridad electoral se fundó en que dichas candidaturas no cumplían con el “modo honesto de vivir” que la Constitución mexicana establece como requisito para la adquisición de la ciudadanía<sup>97</sup>. Esta decisión fue posteriormente revertida por la Sala Superior del TEPJF, por considerar que la autoridad administrativa electoral carecía de competencia para determinar la pérdida de la presunción de “modo honesto de vivir”, cuya atribución corresponde a la autoridad jurisdiccional al emitir la sentencia que condena por violencia política de género, lo que no había sucedido en los casos en controversia<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0>

<sup>93</sup> Artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>94</sup> Disponible en:

<https://centralector.ine.mx/2021/05/26/cancela-ine-registro-a-candidaturas-a-diputaciones-federales-por-incurrir-en-falsedad-de-declaraciones-en-el-formato-3-de-3-contra-la-violencia/>

<sup>95</sup> Como se indica más adelante, para inscribir la candidatura se exigía como requisito que las personas no hubieran sido condenadas o sancionadas mediante resolución firme por violencia familiar y/o doméstica o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público, por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidación corporal y/o como deudores o morosos alimentarios, salvo que acreditaran estar al corriente del pago o que cancelaran en su totalidad la deuda y que no contaran con registro vigente en algún padrón de esta naturaleza.

Disponible en: <https://centralector.ine.mx/2021/04/04/revisara-ine-que-aspirantes-a-diputaciones-federales-cumplan-la-3-de-3-contra-la-violencia/>

<sup>96</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116222/CGex202012-21-ap-7-a.pdf>

<sup>97</sup> Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>98</sup> SUP-RAP-138/2021 y acumulados. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf)

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar la posibilidad de incluir proporcionalidad en la graduación de las sanciones por la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, de forma que señale las distintas sanciones y detalle aquellas aplicables en los casos más graves.
- Establecer en la legislación de manera muy clara los incumplimientos o exigencias que derivan en la cancelación de candidaturas y que la fiscalización de su cumplimiento se realice a todas las candidaturas, y no a través de ejercicios muestrales, a fin de evitar una posible aplicación desigual de la normativa.
- Definir las candidaturas con la mayor antelación posible al día de la elección, incluida la fase de impugnaciones, a fin de generar certidumbre a las organizaciones políticas y a la ciudadanía sobre las personas participantes en la elección.

## Financiamiento Político-Electoral

México posee un sistema de financiamiento político mixto que combina recursos de origen público, a través de fondos directos y acceso gratuito a espacios en radio y televisión administrados por la autoridad electoral, junto con financiamiento privado, a través de contribuciones pecuniarias provenientes de militantes y simpatizantes, así como de actividades de autofinanciamiento y rendimientos financieros<sup>99</sup>. Para el proceso electoral de 2021, el monto de financiamiento público ascendió a \$1.575.285.628 de pesos<sup>100</sup> (cerca de 79 millones de dólares), distribuidos entre los diez partidos políticos nacionales.

Respecto al reparto de estos recursos, la legislación determina que 70% de los fondos destinados para las actividades ordinarias de los partidos<sup>101</sup> será compartido según su desempeño en los comicios anteriores y 30% de manera igualitaria a todas las organizaciones políticas. El financiamiento para campañas, por su parte, equivale al 50% de la totalidad de recursos de los que dispone cada partido<sup>102</sup>.

La reforma electoral de 2014 concentró en la Unidad Técnica de Fiscalización del INE la función de inspeccionar los ingresos y gastos de todas las campañas de las elecciones federales y locales. A estos efectos, el INE ha puesto a disposición una herramienta informática denominada Sistema Integral de Fiscalización, que permite el registro de operaciones financieras y genera informes para posterior revisión. Sumado a la fiscalización de la autoridad electoral, el sistema cuenta con un portal de transparencia en línea que publica los datos y permite la consulta de la ciudadanía.

La actividad de inspección de las cuentas de campañas es un desafío de gran magnitud, no solo por la cantidad de candidaturas federales y locales que integran la contienda, sino también por los plazos que

<sup>99</sup> Artículos 53 a 56 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>100</sup> Acuerdo INE/CG190/2020. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114309/CGex202008-07-ap-4.pdf>

<sup>101</sup> \$5.250.952.127 de pesos (\$262.547.606 de dólares estadounidenses) en 2021.

<sup>102</sup> Artículo 41, II, a y b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

establece la Ley General de Partidos Políticos para la Unidad Técnica de Fiscalización, de apenas 10 días tras la presentación de los informes por parte de las organizaciones<sup>103</sup>.

A pesar del robusto marco regulatorio, la Misión recibió de parte de diversos actores políticos, miembros de la sociedad civil y de la academia, preocupación respecto al subreporte de ingresos y gastos, en atención a las dificultades de detectar fuentes ilegales de financiamiento, en particular cuando las transacciones se manejan en efectivo y/o en localidades en donde existe capacidad limitada de verificación. Buscando brindar transparencia y promover la equidad en la contienda, la Misión reitera recomendaciones formuladas en el 2018, en el sentido de:

- Potenciar de forma estratégica la tarea de fiscalización, en coordinación con otras entidades del Estado, sobre todo aquellas que tengan mandatos y competencia para conducir investigaciones financieras, de manera que se facilite la detección de fondos ilícitos en las campañas electorales.
- Evaluar la ampliación de los plazos para realizar las revisiones correspondientes a los informes de campaña electoral que presentan los sujetos obligados, de manera que la Unidad de Fiscalización del INE disponga de más tiempo para analizar las informaciones brindadas por las campañas.
- Analizar la posibilidad de delegar la responsabilidad de fiscalización de las candidaturas locales a los OPLs que, de ser el caso, deberán contar con la debida capacidad técnica y operacional para desarrollar dicha labor.

Por otra parte, la Misión también conoció diversos reclamos respecto al reparto de recursos de campaña al interior de los partidos. Los actores coinciden en la existencia de prácticas de discrecionalidad en la forma de distribuir los recursos hacia los candidatos y candidatas, situación que puede afectar la equidad en la contienda y que, además, difícilmente trasciende al conocimiento de la autoridad electoral. La Misión reitera la recomendación formulada en el apartado sobre Participación Política de las Mujeres, en el sentido de avanzar en mecanismos para eliminar dinámicas de poder perniciosas al interior de los partidos, que puedan afectar a personas que integran la fuerza partidaria que no tienen el favor de la dirigencia.

## **Libertad de Expresión, Medios de Comunicación y Redes Sociales**

Este proceso electoral puso en evidencia el delicado balance de valores y principios que coexisten en el modelo de comunicación política en todo proceso democrático moderno, más allá de los casos particulares, cuyo estudio y resolución compete a las autoridades respectivas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental a la libertad de expresión, el derecho de información y el deber de rendición de cuentas<sup>104</sup> que conmina a todas y todos los servidores públicos; principios que reciben amplia tutela en el sistema internacional e interamericano de derechos humanos. Al mismo tiempo, la Constitución establece límites al comportamiento de los servidores públicos en la contienda política debido a su capacidad de incidencia, que se deriva del poder simbólico y material de su investidura y de la plataforma comunicativa a la que tiene acceso un alto cargo público.

<sup>103</sup> Artículo 80, d, II de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>104</sup> En particular, los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), refiriéndose en específico al contexto mexicano y a las regulaciones contenidas en el artículo 41 constitucional, ha manifestado que el interés legítimo del Estado en promover elecciones libres, accesibles y equitativas puede justificar la imposición de reglas sobre la difusión de propaganda política durante las épocas electorales, al tiempo que recordó que “el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiere la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público, y que las expresiones sobre funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. Tanto el diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”<sup>105</sup>.

En este proceso, la autoridad electoral recibió 190 quejas por violación a la normativa constitucional relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>106</sup>. Más allá de los casos concretos, la Misión enfatiza la obligación para todas las personas de acatar y actuar dentro del marco normativo establecido para los procesos electorales. Esta obligación es tanto más importante cuando se trata de las figuras con mayor poder en la jerarquía del aparato estatal.

A su vez, la MVE/OEA recibió quejas de parte de distintos actores políticos y sociales, quienes alegaron que funcionarios públicos de alto nivel gozaron de una cobertura mediática que, a su criterio, era desproporcionadamente amplia y que el contenido de la comunicación gubernamental en ocasiones transgredió los artículos 41 y 134 de la Constitución Política. Al respecto, la Misión hace eco de la *Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones en la era digital*<sup>107</sup> de los Relatores Especiales para la libertad de expresión de Naciones Unidas, OSCE y OEA, que plantea el riesgo de que un gobierno en ejercicio reciba cobertura desproporcionada por parte de los medios de comunicación.

Parte del debate jurídico suscitado durante este proceso se debe a que el artículo constitucional que regula estos temas, requiere mayor precisión sobre los alcances de los límites y restricciones. Esto daría mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas.

Por otra parte, ante la regulación del propio contenido periodístico, diversos actores también manifestaron a la Misión que el modelo de comunicación política actual es en extremo rígido y podría tener el efecto de disuadir la cobertura de la actividad política, motivar la autocensura y limitar la libre circulación de ideas e información política, bajo riesgo de incurrir en conductas no permitidas. Según ha explicado la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en numerosas oportunidades, la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social,

<sup>105</sup> Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

<sup>106</sup> Unidad Técnica Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Estadística. Proceso Electoral Federal 2020-2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

<sup>107</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020.

consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada<sup>108</sup>.

A la luz de lo anterior, la Misión subraya que la protección y garantía del derecho a la libertad de expresión es, en los términos de la Carta Democrática Interamericana, “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>109</sup>. Constituye, asimismo, un bastión esencial del debate durante el proceso electoral, fortalece la contienda política entre las distintas candidaturas y partidos, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas presentadas, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades actuales y futuras, así como de sus gestiones<sup>110</sup>.

Al tiempo que reconoce que el modelo de comunicación política responde a un interés democrático de garantizar la equidad en la contienda, la Misión recomienda:

- Orientar el modelo de comunicación desde la libre circulación de ideas e información, de forma que se estimule el debate, se brinde pluralidad a la opinión pública y se llene de contenido el derecho a emitir un voto informado. Todas las restricciones sobre la libertad de expresión que se apliquen durante períodos electorales deben cumplir con los requisitos del test tripartito del derecho internacional sobre legalidad, legitimidad del fin perseguido y necesidad<sup>111</sup>.

#### - **Violencia contra periodistas**

La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinato, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de

<sup>108</sup> Ver, por ejemplo, Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

<sup>109</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>110</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88 y 90.

<sup>111</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020.

comunicación<sup>112</sup>. De acuerdo con la información recogida por la Red “Rompe el Miedo”<sup>113</sup>, al 5 de junio se habrían registrado y documentado 32 casos de agresiones contra periodistas durante el período electoral<sup>114</sup>. Las más comunes fueron actos de intimidación y hostigamiento, ataques físicos y amenazas. La Misión suscribe lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que “el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”<sup>115</sup>.

En entrevistas con periodistas y medios de comunicación, la Misión recibió información sobre conductas estigmatizantes y señalamientos individualizados a periodistas y medios. Esto coincide con los datos de la Relatoría Especial, que también viene documentando decenas de declaraciones de este tipo contra periodistas y miembros de la prensa de parte de autoridades públicas en diferentes estados mexicanos<sup>116</sup>. Se debe señalar que la estigmatización desde una tribuna pública con frecuencia incita ataques personales por parte de un segmento de la población, lo que contribuye a su vez a profundizar la polarización política. La MVE/OEA toma nota de que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su Informe Anual de 2019, recordó al Estado mexicano que los “funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, en palabras de la Corte, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”<sup>117</sup>.

La Misión recomienda:

- Intensificar las medidas de prevención de la violencia contra periodistas, incluyendo las iniciativas de alerta temprana y adaptar la respuesta a contextos particulares, tales como los períodos electorales<sup>118</sup>. Lo anterior se debe llevar a cabo en consonancia con los estándares internacionales y

<sup>112</sup> El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ver, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012, párr. 4.

<sup>113</sup> Red compuesta por las organizaciones Artículo 19, Datacívica, R3D, CDH Fray Bartolomé de las Casas, Cencos, Centro de Defensoría Técnica en Derechos Humanos de Baja California A.C, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, CEPAD, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, Colectivo por la Libertad de Expresión de Guanajuato, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fran Juan de Larios, Iniciativa Sinaloa, SocialTic, SURCO, Tlachinollan, YoCiudadano.

<sup>114</sup> Disponible en: <https://twitter.com/RompeMiedo/status/1401361662670688259?s=20>

<sup>115</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>116</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 887.

<sup>117</sup> RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 878.

<sup>118</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. Junio 2018, párr. 41.

tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos que enfrentan periodistas y medios de comunicación.

## - **Desinformación**

Uno de los nuevos desafíos que ha debido encarar el sistema electoral mexicano, al igual que cualquier democracia del mundo, es el creciente impacto de la desinformación y la difusión de contenidos falsos<sup>119</sup>, que revisten especial riesgo en el contexto electoral<sup>120</sup>. La Misión fue informada de algunos casos puntuales de desinformación y difusión de contenidos falsos, pero fue mayor la incidencia de contenidos editados o desvirtuados, que buscan engañar al público a partir de una información parcialmente verdadera. En un contexto de estigmatización contra periodistas y de polarización política, estos comportamientos apelan a las emociones de las personas ubicadas en burbujas de información que coinciden con sus propias preferencias o posiciones ideológicas<sup>121</sup>. Una vez lanzado el ataque, en muchos casos la dinámica de las redes sociales tiene un efecto de bola de nieve, con el resultado último de que muchos comunicadores y comunicadoras opten por la autocensura o al menos sientan inquietud sobre la conveniencia de publicar material por su posible repercusión.

En este sentido, la MVE/OEA vio de forma positiva los esfuerzos realizados por el INE a través de las redes sociales a fin de realizar chequeo y desmentir información falsa.

## **Violencia y Seguridad Electoral**

Las elecciones federales y locales de 2021 en México se celebraron en un contexto de violencia criminal y violencia política que excede al proceso electoral, pero que claramente tiene una repercusión sobre el mismo. Estos graves incidentes socavan las bases de la democracia e inhiben el ejercicio libre y pleno de los derechos de la ciudadanía.

A los efectos de esta Misión, la violencia electoral se define como cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, su interrupción, o causar daños a los materiales destinados a afectar la libre y transparente realización del proceso electoral o influir en el

---

<sup>119</sup> De acuerdo con la definición adoptada por la Relatoría Especial, “la desinformación consiste en la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad”.

RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

Por otro lado, destaca que el concepto de “información falsa” se refiere exclusivamente a “hechos que pueden ser verificados como verdaderos o falsos, o al menos sometidos a un examen de contrastación. No se refiere a opiniones ni a aproximaciones de tono editorial, que pueden ser chocantes o engañosas o bien que, por tratarse de opiniones, no son susceptibles de un juicio de constatación o veracidad. Ciertas prácticas de edición maliciosa de contenidos verdaderos podrían ingresar, en este sentido, dentro de esta definición si esa definición busca engañar al público en general y falsea el contenido original”.

RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pie de página 5.

<sup>120</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

<sup>121</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 14.

resultado. Este tipo de violencia no puede ser desvinculada del contexto más amplio de violencia política y criminal en México.

Como se señaló, en este proceso electoral se contabilizaron al menos 13<sup>122</sup> y hasta 35<sup>123</sup> asesinatos de aspirantes a cargos públicos, según divergencias en criterios de clasificación de fuentes oficiales y otros monitoreos de violencia política, principalmente consultoras privadas. Asimismo, se reportaron homicidios de al menos 14 familiares de candidatas y candidatos<sup>124</sup>, así como al menos 51 políticos, incluyendo funcionarios y ex funcionarios públicos, dirigentes de partido y miembros de las campañas<sup>125</sup>.

La Misión observó de parte de distintos actores una tendencia a naturalizar la violencia político-electoral, a través de la excesiva simplificación del fenómeno o de la sola atribución de estos hechos al crimen organizado. La MVE/OEA subraya la importancia de evitar la normalización de la violencia electoral, cuyo efecto amedrentador afecta la calidad de la democracia y erosiona el derecho de las personas a elegir y ser electas.

Las cifras reportadas no logran captar, sin embargo, uno de los efectos más perniciosos de la violencia electoral: el desistimiento de la participación, tanto por el retiro de candidaturas en respuesta a las amenazas violentas, como la renuncia a emitir el voto o asistir a eventos políticos por causa del miedo. Medios de comunicación de distintas entidades federativas registraron múltiples retiros de candidaturas<sup>126</sup>, un fenómeno que ya había sido observado por la Misión de la OEA en 2018, cuando la prensa reportó más de 5.700 retiros de candidaturas por este motivo<sup>127</sup>. A esta pérdida de opciones por efecto de la violencia, se suma la decisión de candidatas y candidatos de abstenerse de hacer campaña a consecuencia de la violencia, incluso sin retirar sus nombres de la contienda, afectando el derecho de acceso a la información y de voto informado por parte de la ciudadanía. La Misión manifiesta su profunda preocupación por el efecto intimidatorio de la violencia político-electoral en México.

En adición a lo anterior, y según investigaciones académicas, desde mediados de la década de 2000 ha venido aumentando el número de ataques en contra de servidores públicos, candidatas y candidatos, y activistas de

<sup>122</sup> Las cifras reportadas por la SSCP no incluyen el desglose de género de los homicidios.

<sup>123</sup> Según datos publicados por Etellekt, disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-ellekt.html> e Integralia en su “Reporte Electoral. Escenarios y Riesgos del 6 de junio”.

<sup>124</sup> Según DataInt, disponible en: <https://twitter.com/DataIntMx/status/1400455760933388294>

<sup>125</sup> Se debe anotar que parte de las diferencias entre las cifras oficiales sobre violencia electoral y otras fuentes de información obedece a que la SSCP hace énfasis en la protección ofrecida por el Estado y a partir del mes de marzo, mientras que el periodo de monitoreo de las empresas consultoras coincide con el inicio del proceso electoral, en septiembre de 2020. Asimismo, es importante destacar que las consultoras privadas utilizan metodologías y categorías de información distintas, por lo que sus cifras varían entre sí. La Misión observó que la principal fuente de estas consultoras es el monitoreo de medios de comunicación, por lo que existe la posibilidad de subregistros, sujetos a la calidad o las garantías para el ejercicio del cubrimiento periodístico de casos de violencia electoral.

<sup>126</sup> Disponible en: <https://municipiospuebla.mx/nota/2021-05-18/naci%C3%B3n/m%C3%A1s-de-100-candidatos-renuncian-en-m%C3%A9xico-por-violencia>, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/17/estados/han-renunciado-660-candidatos-en-zacatecas-persiste-intimidacion/>, <https://www.forbes.com.mx/morena-solo-jilotlan-jalisco-candidatos-renuncian-por-amenazas/>, <https://www.informador.mx/jalisco/Por-inseguridad-se-bajan-cuatro-candidatos-a-alcaldes-20210528-0028.html>,

<sup>127</sup> Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-candidatos-renuncia-elecciones-asesinados.html>

los partidos políticos<sup>128</sup>, con el agravante de que los picos de violencia a nivel subnacional coinciden con el calendario electoral local. Con la concurrencia de las elecciones federales y locales, establecida por la reforma electoral de 2014, este fenómeno se tradujo en picos de violencia a nivel nacional, según se han registrado en las elecciones 2018 y 2021.

La Misión ve con preocupación la información sobre la baja tasa de resolución de homicidios. Según el estudio "Escalas de Impunidad en el Mundo", publicado en 2020 por la Universidad de las Américas Puebla, "México se mantiene en un nivel de muy alta impunidad" se señala que la impunidad en el país "es estructural en términos institucionales"<sup>129</sup>.

En ese contexto, es importante destacar la incipiente pero novedosa "Estrategia de Protección en Contexto Electoral", que fue implementada a partir de marzo de 2021 por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Si bien los especialistas de la OEA no pudieron acceder a información específica sobre su funcionamiento ni sobre el de las mesas de coordinación para la construcción de paz en el contexto electoral, la Misión considera que la iniciativa avanza en la dirección correcta, al buscar articular a los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal en una política de prevención, protección e investigación judicial frente a la violencia política.

Sin embargo, según varios actores consultados por esta Misión, ante la gravedad de la situación, el plan de prevención de la violencia debió haber comenzado antes. Asimismo, las y los representantes de partidos políticos expresaron a la Misión no haber sido debidamente incluidos en la estrategia de seguridad y/o que desconocían el procedimiento para acceder a la protección ofrecida por el gobierno para sus candidaturas. Adicionalmente, alegaron que los hechos de violencia electoral a menudo permanecen sin resolver.

En lo que atañe a la organización electoral en sí, es decir, la logística de las elecciones, la Misión considera que en general la seguridad es adecuada. Observadores de la OEA estuvieron presentes en la distribución del material electoral por parte del INE y constataron que la misma fue realizada con apoyo del ejército. En términos generales, la custodia del material hasta su entrega a los miembros de casilla también transcurrió sin mayores contratiempos.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Establecer un marco legal con protocolos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral, en línea con lo recomendado por la OEA en 2018.
- Activar mecanismos como la Estrategia de Prevención en Contexto Electoral desde el inicio del período electoral.

<sup>128</sup> Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2016). Federalism, drugs, and violence. Why intergovernmental partisan conflict stimulated inter-cartel violence in Mexico. *Política y gobierno*, 23(1), 11-56. Disponible en:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en).

Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2021). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203–229. <http://doi.org/10.1017/S0007123418000637>

<sup>129</sup> Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020).

Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

- Comunicar de manera oportuna la información relacionada con la situación de violencia electoral y con el esclarecimiento de los hechos.
- Adoptar un sistema de protección para candidatas, candidatos y líderes políticos basado en criterios objetivos de evaluación del riesgo y asignación de mecanismos de protección. Lo anterior, con sensibilidad de los enfoques diferenciales de género y étnico.
- Implementar un sistema de alertas tempranas sobre violencia política, que funcione de manera permanente en la recolección y análisis de riesgos para la prevención de este tipo de violencia.
- Establecer espacios interinstitucionales para la evaluación de las alertas tempranas, el riesgo de violencia político-electoral y las medidas de protección. Este espacio debe garantizar la presencia de las fiscalías (federal o estatales), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los partidos políticos, periodistas y sociedad civil.

## AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la colaboración brindada por las autoridades y funcionarios del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, así como de las demás instituciones electorales a nivel local, que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende asimismo su agradecimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Misión agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Perú y República Dominicana, que posibilitaron el despliegue de esta Misión. Finalmente, la Misión reitera su felicitación a la ciudadanía y las autoridades involucradas en este proceso electoral por el éxito con que se llevaron a cabo las elecciones más grandes de la historia mexicana.