



CENTRO DE ESTUDIOS EN LIBERTAD DE EXPRESION Y ACCESO A LA INFORMACION | CELE | FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DE PALERMO
MARIO BRAVO 1050 – 7MO PISO - CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES – ARGENTINA - +5411 51994500 INTERNO 1213 – CELE@PALERMO.EDU

LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS AMÉRICAS

*Un análisis a la luz de los informes de la Relatoría Especial para
la Libertad de Expresión¹*

¹ Esta investigación fue encomendada por la Alianza Regional para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información a Eduardo Bertoni, Director del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información –CELE-. Colaboraron en la recopilación de información y en la elaboración de borradores de algunas de las secciones Elizabeth Compa, alumna de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale; y María Noel Ferrer, estudiante de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ambas fueron asistentes de investigación en el CELE durante 2009. El CELE fue creado en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo con el fin de proveer estudios rigurosos que sean útiles tanto a defensores de estos derechos en sectores de la sociedad civil o académicos como a instituciones gubernamentales, particularmente en América Latina. Para mayor información sobre el CELE, ver <http://www.palermo.edu/cele>. La Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información es una coalición que reúne a 23 organizaciones que promueve el acceso a la información y la libertad de expresión en las Américas.



Tabla de Contenidos

<i>1.- Introducción</i>	<i>3</i>
<i>2.- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión</i>	<i>5</i>
<i>3.- La metodología de recolección de información por parte de la Relatoría</i>	<i>8</i>
<i>4.- Análisis de hechos reportados por la Relatoría. Necesidad de agrupamiento y creación de categorías conceptuales uniformes.</i>	<i>13</i>
<i>5.- Análisis de la información reportada por la Relatoría: un estudio cuantitativo</i>	<i>21</i>
<i>5.- Conclusiones</i>	<i>46</i>



1.- Introducción

Este informe estudia la situación del derecho a la libertad de expresión en las Américas a partir del análisis de las respuestas que ha dado a ello la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹

Particularmente, el análisis se desarrolla en función a una sola fuente de información: los Informes Anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana.² Específicamente, hemos tenido en cuenta los capítulos de los informes sobre evaluación de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio.³ A través de sus Informes Anuales, la Relatoría ha dado a conocer, desde su primer Informe en 1998 hasta la actualidad, hechos que impactan -positiva o negativamente- sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Cabe aclarar que este análisis puede no reflejar la verdadera situación del estado de la libertad de expresión en las Américas en los últimos diez años. Existen muchos informes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), locales o internacionales, que se han encargado, a lo largo de los años, de monitorear e informar sobre la situación de la libertad de expresión en distintos países. En algunos casos, las conclusiones de esos informes son coincidentes con los de la Relatoría, mientras que en otros difieren, al menos en la magnitud de los problemas. Responder a la

¹ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997, es una oficina de carácter permanente, independencia funcional y presupuesto propio que opera dentro del marco jurídico de la Comisión. Ver <http://www.cidh.org/relatoria>.

² Estos informes se encuentran disponibles en <http://www.cidh.org/relatoria>.

³ Informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 1998 (Capítulo IV); Informe 1999 (Capítulo II); Informe 2000 (Capítulo IV); Informe 2001 (Capítulo II); Informe 2002 (Capítulo II); Informe 2003 (Capítulo II); Informe 2004 (Capítulo II); Informe 2005 (Capítulo II); Informe 2006 (Capítulo II); Informe 2007 (Capítulo II); Informe 2008 (Capítulo II).



pregunta general sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas teniendo en cuenta la totalidad de la información existente también escapa a los objetivos de este trabajo.

Sin embargo, la decisión de analizar la situación de la libertad de expresión en las Américas a partir de los informes de la Relatoría no resulta caprichosa. La Relatoría es la oficina regional, creada dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que, a su vez, es una creación de los Estados, encargada de monitorear el estado de la libertad de expresión en la región. La Relatoría no es una ONG, pero tampoco un órgano estatal. Goza de la independencia que tienen los propios órganos del sistema interamericano de derechos humanos para llevar adelante su cometido. Por lo tanto, el análisis de los hechos que la Relatoría ha informado refleja el estado de la libertad de expresión en las Américas en la opinión del propio sistema interamericano. Y ello no debería ser un dato menor ni las conclusiones pasadas por alto, dada la obligación que tienen los Estados de respetar las recomendaciones de tales órganos del sistema.

En primer lugar, se expondrá una breve reseña sobre la creación y funciones de la Relatoría. Luego, se estudiará cuál ha sido la metodología de recolección de datos que esa oficina ha utilizado hasta el presente para arribar a sus conclusiones. Finalmente, expondremos nuestras conclusiones en cuanto a tal metodología.

Dada la diversidad de hechos reportados en los informes analizados, hemos creado distintas categorías conceptuales que agrupan estos hechos diversos. En el Capítulo 4 del presente informe, explicaremos brevemente cuáles son estas categorías para luego dar paso a una exposición cuantitativa de los resultados obtenidos. Finalmente, presentaremos algunas conclusiones del análisis.

No debe perderse de vista que el análisis de los resultados no pretende ser exhaustivo. Más bien, esta investigación pretende introducir el aspecto metodológico a la discusión de los resultados de las investigaciones sobre el estado de la libertad de expresión en la región a efectos de aclararlos y hacerlos más útiles para defensores de la libertad de expresión, ONGs y estudiosos de



la materia. Asimismo, el trabajo espera realizar una contribución a la elaboración de informes analíticamente más rigurosos sobre la materia.

2.- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁴

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997, es una oficina de carácter permanente, independencia funcional y presupuesto propio que opera dentro del marco jurídico de la Comisión.⁵ Como se ha expresado en repetidas ocasiones, “[a]l crear la Relatoría, la Comisión buscó estimular de manera preferente la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión e información en el hemisferio, considerando el papel fundamental que ésta desempeña en la consolidación y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos (...)”.⁶

En la Declaración de Santiago adoptada en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno celebraron “la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.”⁷ Durante la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, Canadá, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron el mandato de la Relatoría.⁸ De esta manera, su constitución respondió claramente a un llamado de atención tanto de la CIDH como de los distintos Estados del hemisferio, que al unísono clamaban sobre las graves amenazas y peligros que se configuran en el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión; y con la conciencia de que tal derecho constituye un pilar fundamental para la consagración real de cualquier estado democrático. La Relatoría es, entonces, una oficina creada

⁴ En esta sección se ha seguido la información que también es publicada en los informes de la Relatoría.

⁵ Una descripción detallada del mandato y actividades de la Relatoría se encuentra disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria>.

⁶ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 1998, Capítulo 1. Esta consideración ha sido reiterada en los sucesivos informes de la Relatoría.

⁷ Declaración de Santiago, Segunda Cumbre de las Américas, 18-19 de abril de 1998, Santiago, Chile, en “Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago”, Volumen I, Oficina de Seguimiento de Cumbres, Organización de los Estados Americanos.

⁸ Tercera Cumbre de las Américas, 20-22 de abril del 2001, Quebec, Canadá.



para el fomento y la regularización permanente de este derecho.

Desde su creación en 1997, la Relatoría recibió las líneas generales de su mandato, que en resumen consiste en la preparación del Informe Anual y de los Informes Temáticos, así como en llevar a cabo actividades de promoción y asesoramiento.

Además del Informe Anual, cuya estructura y objetivos se detallan más abajo, es importante la tarea de la Relatoría en la elaboración de Informes Temáticos focalizados a fin de llamar la atención sobre las materias que están bajo su mandato.

En cuanto a su función en la promoción del derecho a la libertad de expresión, una de las actividades más importantes de la Relatoría es su participación en seminarios, conferencias y talleres. Las visitas a países constituyen otra de las actividades importantes que se encuentran en el mandato de la Relatoría. El Informe de la Relatoría de 2008 especifica que “(e)l Relator Especial realizará visitas a los Estados miembros de la OEA, las cuales permitirán que la Relatoría esté informada e interiorizada sobre el estado de la libertad de expresión en los diferentes Estados miembros. Estas visitas permitirán crear una instancia de diálogo que facilite la búsqueda de mecanismos, para crear un ambiente favorable para el libre ejercicio de este derecho. Durante estas visitas, la Relatoría podrá comunicarse con los principales representantes del Estado, organismos no gubernamentales, medios de comunicación e individuos interesados en la libertad de expresión”.⁹

En cuanto a sus actividades de asesoramiento, la Relatoría brinda asesoría en los casos individuales relativos a la libertad de expresión que se presentan a la Comisión Interamericana. Interviene, mediante el análisis jurídico de la situación, en las peticiones que presentan las organizaciones de la sociedad civil cuando acompañan a las víctimas, o en aquellas en las que las víctimas se presentan directamente.

⁹ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 1998, Capítulo 1.



Así, la Relatoría se vale de medios de acción directos, como la visita a países y la posterior formulación de recomendaciones específicas concernientes a cada Estado miembro sobre materias relacionadas con la libertad de expresión e información para que en cada coyuntura se implementen las medidas necesarias que garanticen su progreso.

El Informe Anual de la Relatoría

El Informe Anual de la Relatoría de 1998 aclara, en el contexto de su Plan de Trabajo para la Relatoría, que “(u)no de los objetivos de la Relatoría será preparar periódicamente un informe general sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio. Este informe hará una evaluación de la situación de la libertad de expresión, incluyendo cuáles son las principales amenazas para el pleno ejercicio de este derecho y destacando también cuáles han sido los avances que se han hecho en la materia. Asimismo, en este Informe se hará mención a situaciones generales o específicas de violación a la libertad de expresión en los distintos Estados.” Agrega que “(p)ara la elaboración de informes, la Relatoría contará con la información obtenida por el Relator durante sus visitas a los Estados miembros, la información que faciliten los gobiernos y otros organismos de la administración del Estado, y toda otra información aportada por distintos organismos de la sociedad civil y particulares interesados en el tema.”¹⁰

Los informes anuales son de gran importancia en el trabajo de la Relatoría. La Relatoría prepara y presenta el Informe Anual a la Comisión, pero es la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que decide incluirlo en el Informe Anual que la Comisión presenta ante la Asamblea General de la OEA. Este hecho es importante porque el informe que elabora la Relatoría termina siendo el informe sobre la situación de la libertad de expresión que aprueba la misma CIDH.

En general, los informes anuales de la Relatoría responden a una estructura tripartita

¹⁰ Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 1998, Capítulo 1.



diferenciada. El primer bloque informa sobre el mandato y creación de la oficina y más específicamente sobre las actividades ejecutadas cada año. El segundo hace un análisis de la situación de la libertad de expresión e información en los países del hemisferio. En el tercer bloque se incluyen las cuestiones como estudios de jurisprudencia de tribunales internacionales y locales y otros estudios teóricos sobre cuestiones vinculadas al derecho a la libertad de expresión. Uno de los aportes más sustantivos de la Relatoría en la última década es el tratamiento en sus informes anuales de una diversidad de aspectos vinculados a los nuevos desafíos que enfrenta el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, tales como los derechos de las mujeres, el acceso a la información, la radiodifusión comunitaria, el derecho de reunión en los espacios públicos, la asignación discriminatoria de la publicidad oficial, y la concentración de propiedad de los medios de comunicación, entre otros.¹¹

Una función importante de la Relatoría es informar y advertir a la CIDH sobre las amenazas al derecho a la libertad de expresión, por lo que los hechos reportados en los informes anuales revisten particular relevancia.

3.- La metodología de recolección de información por parte de la Relatoría

Dado que la presente investigación se ha basado en la sistematización y análisis de los hechos reportados por la Relatoría en sus informes anuales, resulta importante tener en cuenta cuál es la metodología que se utilizó para la inclusión de algunos hechos y la exclusión de otros. Es por ello que transcribimos, cuando fue informado, los criterios que se adoptaron en cada año, haciendo la salvedad de que algunos se repitieron.

En el año 2008, la Relatoría explicó que:

¹¹ Sobre el contenido de estos informes hasta el año 2005 ver: Bertoni, Eduardo. *Libertad de expresión en el hemisferio: nuevos desafíos*. En: Debates sobre derechos humanos y el sistema interamericano – Revista CEJIL No. 1 (2005), pp. 110-115. Disponible en: <http://www.cejil.org/documentos/RevistaNro1.pdf>.



“Al igual que en otros informes anuales, este capítulo expone los aspectos del derecho a la libertad de expresión que merecen mayor atención y que han sido reportados a la Relatoría Especial durante el año. Siguiendo la metodología de informes anuales anteriores, este capítulo se nutre de los datos recibidos por la Relatoría Especial a través de distintas fuentes estatales y no gubernamentales. Es de particular relevancia para la oficina la información enviada por los Estados, aquella que es aportada durante las audiencias celebradas ante la CIDH, la que es remitida por las organizaciones no gubernamentales de la región, y las alertas enviadas por los medios y comunicadores. En todos los casos, la información es contrastada y verificada de forma tal que sólo se publica aquella que sirva para ayudar a los Estados a identificar problemas preocupantes o tendencias que deben ser atendidas antes de que puedan llegar a generar eventuales efectos irreparables.

La información seleccionada se ordena y sistematiza de manera tal que presenta los avances, retrocesos y desafíos en diversos aspectos del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, tales como: los asesinatos, las amenazas y las agresiones contra periodistas en el ejercicio de su labor, las garantías del ejercicio periodístico, la aplicación de responsabilidades ulteriores desproporcionadas, la garantía de la reserva de las fuentes, el derecho de acceso a la información, la asignación de la publicidad oficial, entre otros.

Los casos seleccionados para cada tema buscan servir como ejemplo paradigmático en relación con el respeto y ejercicio de la libertad de expresión. En todos los casos se citan las fuentes. Es pertinente aclarar que la situación de los casos o de los Estados cuyo análisis se ha omitido responde a que la Relatoría Especial no ha recibido suficiente información. Por lo tanto, cualquier omisión debe ser interpretada solamente en ese sentido.”

Es interesante la aclaración que se efectúa en el informe de ese año:

“En la mayoría de los casos, la Relatoría Especial remite a la fuente directa citando la dirección electrónica del sitio Web correspondiente. Cuando la información no es publicada directamente, se menciona la fecha en la cual fue recibida en la casilla de correo electrónico de la oficina. Este



reporte no incluye la información remitida a la Relatoría Especial a través de solicitudes de medidas cautelares que no se ha hecho pública.”

En el año 2007, el informe expresó que:

“La Relatoría Especial recibe información sobre la libertad de expresión de diferentes fuentes, la analiza a diario y toma las acciones que considera pertinentes, como la divulgación de comunicados de prensa y el envío de cartas a los Estados.

Para hacer la evaluación del presente informe anual, la Relatoría Especial tomó en cuenta todas las denuncias e información sobre la situación de la libertad de expresión que recibió durante el año 2007. En informes anteriores se había hecho una enumeración de hechos representativos de la situación de ese país y agrupados de acuerdo a los principios que se estaban vulnerando. Para el Informe Anual del año 2007 se buscó tomar en cuenta toda la información recibida y en base a ella hacer una evaluación puntual de la situación en cada Estado miembro.”

Nótese que, a diferencia de lo que venía ocurriendo en informes anteriores y lo que sucedió en el informe de 2008, en el 2007 la Relatoría incluyó TODOS los hechos informados a la Relatoría. Como se verá más adelante, ello generó un aumento de casos en este año que debe ser entendido por un cambio metodológico y no por un cambio en la situación real de lo ocurrido en la región.

En el año 2006, la Relatoría informó que el capítulo

“contiene hechos y episodios relativos al ejercicio de la libertad de expresión en los Estados miembros ocurridos en el año 2006 que han sido seleccionados por considerarse simbólicos, paradigmáticos y/o descriptivos de la situación en cada país y en la región...”

En el año 2005 se detalló que:



“En el presente capítulo se incluye la información correspondiente a 2005. La Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión recibe información de distintas fuentes en la que se describe la situación relacionada con la libertad de expresión en los Estados del Hemisferio. Una vez que la información es recibida, y teniendo en cuenta la importancia de la materia, la misma es analizada y comprobada. Una vez concluida esta tarea, la información es agrupada en base a los principios y la Oficina del Relator Especial, de acuerdo a cumplir con los fines del presente Informe, reduce la información a una serie de ejemplos simbólicos para reflejar la situación de cada país en relación con el respeto a la libertad de expresión y el ejercicio de este derecho. En la mayoría de los casos citados, se indican las fuentes de información. La omisión de algunos Estados se debe a que no se ha recibido la información correspondiente. Debe interpretarse que esta es la única razón de dicha omisión.”

En el año 2004, la Relatoría cambió la manera de agrupar los hechos que reportaba. Ello se mantuvo en 2005 y 2006. La Relatoría dijo en su informe:

“Este año, la Relatoría ha variado la manera de exponer la situación específica de cada país, partiendo de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹. La razón del cambio se debe a que, desde su adopción, la Declaración se ha afianzado como marco de referencia para evaluar las posibles violaciones a la libertad de expresión en los países miembros. Cada vez más, los Estados, organizaciones de la sociedad civil y particulares invocan sus principios para valorar progresos, retrocesos o posibles violaciones a este derecho y emprender posibles acciones a favor de este derecho. No significa esto que durante los años anteriores no se hubiera considerado la Declaración como guía, sino que este año se quiso hacer más explícita su referencia. De esta manera, las antiguas categorías de asesinatos, amenazas, detenciones, acciones judiciales, intimidaciones, censura y legislación contraria a la libertad de expresión, dieron paso a la categorización de hechos reportados a la Relatoría según el principio con el que están relacionados...”



Sin perjuicio de este nuevo reagrupamiento, la manera de recoger y reflejar los hechos fue similar a la de otros años:

“Una vez recibida la información, y, teniendo en cuenta la importancia del asunto, se procede a su análisis y verificación. Finalizada esta tarea, se la agrupa de acuerdo con los principios y la Relatoría, a los efectos de este Informe, reduce la información a una serie de ejemplos paradigmáticos que buscan reflejar la situación de cada país en relación con el respeto y ejercicio a la libertad de expresión. En la mayoría de los casos citados, se citan las fuentes que los originaron. Es pertinente aclarar que la situación en los Estados cuyo análisis se ha omitido se debe a que la Relatoría no ha recibido información al respecto, por lo que su omisión sólo debe ser interpretada en ese sentido.”

Esta misma explicación es la que la Relatoría había dado en los informes correspondientes a 2003 y 2002. En el año 2001, la explicación siguiente sugiere que la Relatoría decidió seguir el criterio de seleccionar sólo algunos casos:

“Se indican por país los principales problemas en materia de libertad de expresión que continúan siendo motivo de preocupación de esta Relatoría como también las acciones positivas que han tenido lugar en el año 2001 en algunos de los países del hemisferio.”

Al igual que en el 2001, los informes de los años anteriores no contenían una explicación de la motivación de la inclusión de ciertos casos. Sin embargo, los informes de 1999 y 2000 dicen que abordan los “principales problemas” en los países, por lo cual puede entenderse que implícitamente anuncian la inclusión de ciertos hechos sobre los que la Relatoría había tomado conocimiento.

Puede notarse entonces que el criterio de selección de los casos que se incluyeron obedeció a la decisión del Relator o Relatora que se encontraba a cargo de la oficina en cada año, sin perjuicio de la necesaria aprobación de ese criterio por parte de la CIDH, cuestión que queda



reflejada, como se expresó más arriba, al incorporarse el informe de la Relatoría al informe anual de la propia Comisión.

4.- Análisis de hechos reportados por la Relatoría. Necesidad de agrupamiento y creación de categorías conceptuales uniformes.

Para realizar el análisis que se desarrolla a partir de los resultados de la presente investigación, se elaboró una categorización englobante de los hechos que la Relatoría ha denunciado hasta el presente. Varias categorías resultan, dado su propia denominación, autosuficientes para explicar su contenido. En cambio, resulta pertinente dar ejemplos concretos que se han incluido en otras categorías de violaciones.

La clasificación de los hechos que se ha elaborado incluye las siguientes categorías conceptuales:

1. *Asesinatos*
2. *Desapariciones*
3. *Amenazas y agresiones psicológicas*
4. *Agresiones físicas*
5. *Secuestros*
6. *Censuras*
7. *Detenciones*
8. *Condicionamientos previos*
9. *Procesos penales I: Difamación criminal*
10. *Procesos penales II: Desacato*
11. *Procesos penales III: Reservas de fuentes*
12. *Procesos penales: Otros*
13. *Uso abusivo del poder público o falta de garantía del Estado*



14. Pluralismo/Diversidad

15. Acceso a la información

16. Colegiación obligatoria

17. Otros

Como se ha dicho antes, algunas de estas categorías no necesitan mayores aclaraciones. Tal es el caso de *Asesinatos, Desapariciones, Agresiones físicas, Secuestros, Detenciones, Procesos penales por difamación criminal, Procesos penales por Desacato, Procesos penales por Reserva de Fuentes, Acceso a la Información y Colegiación obligatoria.*

Otras categorías, sin embargo, no denotan tal nitidez conceptual. Ejemplos de ellas son *Amenazas y agresiones psicológicas, Censuras, Condicionamientos previos, Procesos penales: otros, Uso abusivo del poder publico, Falta de Garantía del Estado y Pluralismo/Diversidad.* Para que resulte claro el análisis que más adelante se realiza y las conclusiones a las que se puede arribar, se procede entonces a la ejemplificación fáctica de estas clasificaciones para esclarecer su parámetro y alcance, y lograr una clara comprensión sobre su contenido. La descripción de los hechos incluidos en cada categoría se realiza siguiendo, casi textualmente, la descripción que se efectúa en los informes de la Relatoría.

Amenazas y agresiones psicológicas

Dentro de esta categoría se han incluido casos claros de amenazas de muerte, persecuciones e intimidaciones a periodistas. Quedan comprendidas en esta categoría situaciones de amenazas de muerte o de lesiones físicas hacia periodistas y sus familiares por distintos medios como por teléfono o publicaciones. Se incluyen situaciones de acoso y hostigamiento a periodistas y medios de comunicación vinculados con su trabajo y casos de secuestro de material periodístico y de actos de presión para que los periodistas interrumpan su actividad. Incluimos asimismo situaciones de intimidación mediante agresiones e interrogatorios realizados a periodistas por agentes de seguridad. Algunos ejemplos ilustrativos de situaciones en esta categoría son:



- a) Un incendio adrede a la residencia de una periodista por sus investigaciones y críticas a la administración del gobernador del Estado;
- b) El caso de acoso y amenazas a un periodista que publicó un libro denunciando abusos policiales durante la dictadura;
- c) Un caso de un periodista que, por su trabajo de investigación, se encontró en distintas ocasiones con una docena de balas de calibre 45 en frente de su casa, una svástica pintada en las paredes de su casa y un pájaro muerto colgado en su garaje, y recibió amenazas telefónicas;
- d) El caso de amenazas de bomba a las instalaciones de una estación de emisión televisiva;
- e) Condolencias, a modo de parte mortuario, en referencia a distintos periodistas;
- f) Amenazas de atentados contra instalaciones editoriales;
- g) Emisoras que suspenden su trabajo por continuadas amenazas al medio y a sus miembros;
- h) Periodistas desalojados de su trabajo por individuos no identificados;
- i) El caso de un periodista cuya casa resultó apedreada y que había sido previamente intimidado;
- j) Medios de comunicación que ven sus líneas telefónicas interrumpidas.

Censura

Esta clasificación se vincula con situaciones en las que una prohibición judicial, legal o de hecho impide la difusión de trabajo periodístico. Incluye casos de interrupción de la transmisión de contenido periodístico a través de medios de comunicación y casos de obstaculización e impedimentos a la difusión de material periodístico. Algunos ejemplos ilustrativos de situaciones que hemos incluido en esta categoría son:

- a) Un gobernador prohíbe una obra de teatro por su contenido erótico;
- b) Una resolución judicial prohíbe a los medios difundir información que pudiera cuestionar la presunción de inocencia de un acusado de homicidio;
- c) Se saca un canal estatal del aire en el momento que transmitía una marcha de protesta contra políticas educativas;



- d) Radioemisoras son ocupadas arbitrariamente por el ejército;
- e) Un Juez prohíbe a los medios divulgar información sobre las elecciones municipales;
- f) El gobierno exhorta a un periodista a que se abstenga de publicar un artículo relacionado con supuestas irregularidades del gobierno en la explotación de juegos de azar;
- g) Una resolución judicial establece que se prohíbe a los diarios publicar artículos que relacionen figuras públicas con actos de corrupción;
- h) Un caso en el que se ve reducida la circulación de un diario por la negativa de distintos puntos de distribución a continuar vendiéndolo, siendo que todos pertenecen a un mismo dueño que tiene interés en dejar de difundir la crítica política de ese periódico;
- i) El caso de grupos armados que compran 30.000 ejemplares de un periódico para evitar su circulación;
- j) Una empresa pública se niega a publicar en los andenes del subterráneo afiches que promocionan un documental sobre derechos humanos que reconstruye la historia de detenidos ilegales tras un golpe de estado en el país;
- k) Una estación radial que se sumó a la desobediencia civil sufrió interferencias y suspensiones temporarias por parte del gobierno;
- l) Un Primer Ministro anuncia la suspensión de la licencia de una estación de televisión por un mes tras haber criticado las medidas adoptadas por el gobierno a una inundación, y la Corte afirmó la suspensión como medida provisional;
- m) Se confisca una edición de un diario por contener un informe que acusaba al gobernador de mentir al decir poseer un título en Derecho.

Condicionamientos previos

En esta categoría se incluyen ejemplos como: que se continúe consagrando constitucionalmente la censura cinematográfica y que materialmente se ejerza la censura previa, aunque esté prohibida por la constitución; que las constituciones redacten que se tiene derecho a la información “oportuna, veraz e imparcial”-contrariamente a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva Nro. 5.



Procesos penales: Otros

Esta clasificación refleja situaciones vinculadas con procesos penales que no estaban contempladas en las demás categorías (Procesos penales I: Difamación criminal; Procesos penales II: Desacato; y Procesos penales III: Reservas de fuentes). Algunos ejemplos ilustrativos de situaciones en esta categoría son:

- a) La orden de un Juez hacia una revista para adultos ordenándole que retire los ejemplares de una edición que incluía fotografías de una modelo semidesnuda posando junto a símbolos religiosos;
- b) Una corte civil que prohíbe a un semanario local publicar los nombres de funcionarios gubernamentales o sus imágenes en relación con servicios, obras, actos o programas de la administración pública, bajo pena de cuantiosas multas diarias;
- c) Se condena a cuatro personas por el delito de sedición luego de que hubiesen hecho público un manifiesto en el que se criticaba una tesis del partido oficialista;
- d) Una constitución establece el control de los medios de comunicación, declarando que son propiedad del estado y que no pueden ser privados, y se utilizan mecanismos jurídicos para acallar periodistas, como secciones del Código Penal que incluyen delitos de desacato, propaganda al enemigo, actos contra la seguridad del estado, resistencia, divulgación de noticias no autorizadas, etc.;
- e) Un caso en el que se llamó a declarar a periodistas ante el Ministerio Público por haber denunciado ante la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) violaciones a la libertad de expresión por parte del gobierno;
- f) Un proyecto de Código Penal contempla la pena de prisión para quien revele hechos, informes o documentos que deben permanecer en secreto por referirse a asuntos políticos, de la economía nacional, militares, la seguridad o defensa del Estado;
- g) Se denuncia de espionaje a una periodista que difundió una cinta que contenía conversaciones entre la ex contralora, la Ministra del Interior y Justicia y un ex Presidente de la Corte Suprema;
- h) Apertura de procesos judiciales por la publicación de expresiones artísticas o simbólicas que a



juicio de algunos funcionarios podrían ofender la dignidad de los símbolos patrios;

- i) Un abogado y profesor universitario fue detenido por las autoridades militares por la publicación de un artículo en el que se expresaba la actitud supuestamente sumisa de los militares frente al Presidente de la República;
- j) Se interpone una querrela contra un periodista, columnista en un semanario, por hacer una serie de señalamientos sobre actos de corrupción en el seguro social;
- k) Se inician procedimientos administrativos de investigación contra canales privados de televisión por presuntas violaciones a los artículos que prohíben la transmisión de discursos en los que se incite a la rebelión y al irrespeto a las instituciones y sus autoridades como la difusión de propaganda tendiente a subvertir el orden público social;
- l) Soldados del Ejército Nacional invadieron las instalaciones de una radio comunitaria y aludieron a la iniciación de un proceso de sanciones administrativas.

Uso abusivo del poder público

Esta clasificación abarca situaciones en las cuales entidades públicas utilizan su poder abusivamente con el fin de coartar la libertad de expresión. Algunos casos incluidos en esta categoría son:

- a) Se permite a una entidad bancaria de carácter público negarse a colocar avisos comerciales en medios de comunicación que manifiesten críticas contra el banco o difundan información que sus autoridades juzguen negativas;
- b) Un gobierno cancela toda su publicidad oficial en el periódico de cabecera luego de que el mismo difundiera reportajes sobre tráfico de influencias y presiones en la legislatura local;
- c) Un caso en el que servicios de inteligencia de la policía interceptaron conversaciones telefónicas de políticos de la oposición y del oficialismo y de al menos dos periodistas;
- d) Un caso en el que agentes de inteligencia utilizaron carnés de prensa falsos de agencias inexistentes para infiltrarse en grupos civiles;
- e) Periodistas denuncian a las autoridades por condicionarles permisos de vivienda o cartillas de



racionamiento como mecanismos de presión contra ellos;

f) Situaciones de espionaje electrónico de la prensa, la oposición, así como de algunos funcionarios del gobierno y empresarios;

g) No se aprueban normas sobre la distribución de la publicidad oficial;

h) Un caso en el cual se niega la nacionalidad a una periodista debido a sus investigaciones sobre derechos humanos en el país;

i) Se inician investigaciones penales contra líderes de un movimiento de mujeres que realizaron campañas públicas a favor de la despenalización del aborto terapéutico, y posteriormente, se iniciaron investigaciones administrativas contra la organización a la que pertenecen;

j) Un caso en el que se comprueba la existencia de documentación de servicios de inteligencia que detalla con precisión un plan para investigar en profundidad a aquellos periodistas críticos al gobierno;

k) La Jefatura Político Militar ordena a los medios de comunicación remitir el contenido de las noticias de los programas radiales en forma diaria y más tarde miembros de la instalación son relevados de sus puestos, sancionados y denunciados;

l) Un presidente y funcionarios públicos de su gobierno reclaman la falta de imparcialidad y motivaciones políticas en la cobertura de algunos medios de comunicación.

Pluralismo/Diversidad.

Esta clasificación encuadra situaciones que han resultado en el desmedro del pluralismo y la diversidad de opinión en los medios de comunicación. A continuación se mencionan algunos ejemplos incluidos en esta categoría:

a) Se introducen modificaciones a las leyes de telecomunicaciones y radiodifusión - por ejemplo, se crea un sistema que otorga de manera casi automática la renovación de las concesiones vigentes o normas que fomentan la concentración de los medios de comunicación y reducen la diversidad de opiniones que se expresan en ellos-;

b) Se registran varios monopolios de los medios de comunicación, e incluso cuando se registran



- como sociedades anónimas, el tenedor mayoritario de sus acciones es una sola persona;
- c) Si bien se conceden los usufructos de los canales a sectores distintos para difundir su cultura, se les niega comercializar espacios publicitarios;
 - d) Se omite realizar acciones puntuales tendientes a garantizar el pluralismo en los medios de comunicación;
 - e) Se otorgan muy reducidos permisos a radios comunitarias, de los que la mayoría son de baja frecuencia;
 - f) Se levantan programas televisivos de opinión política crítica e independiente al gobierno.

Falta de garantía del Estado

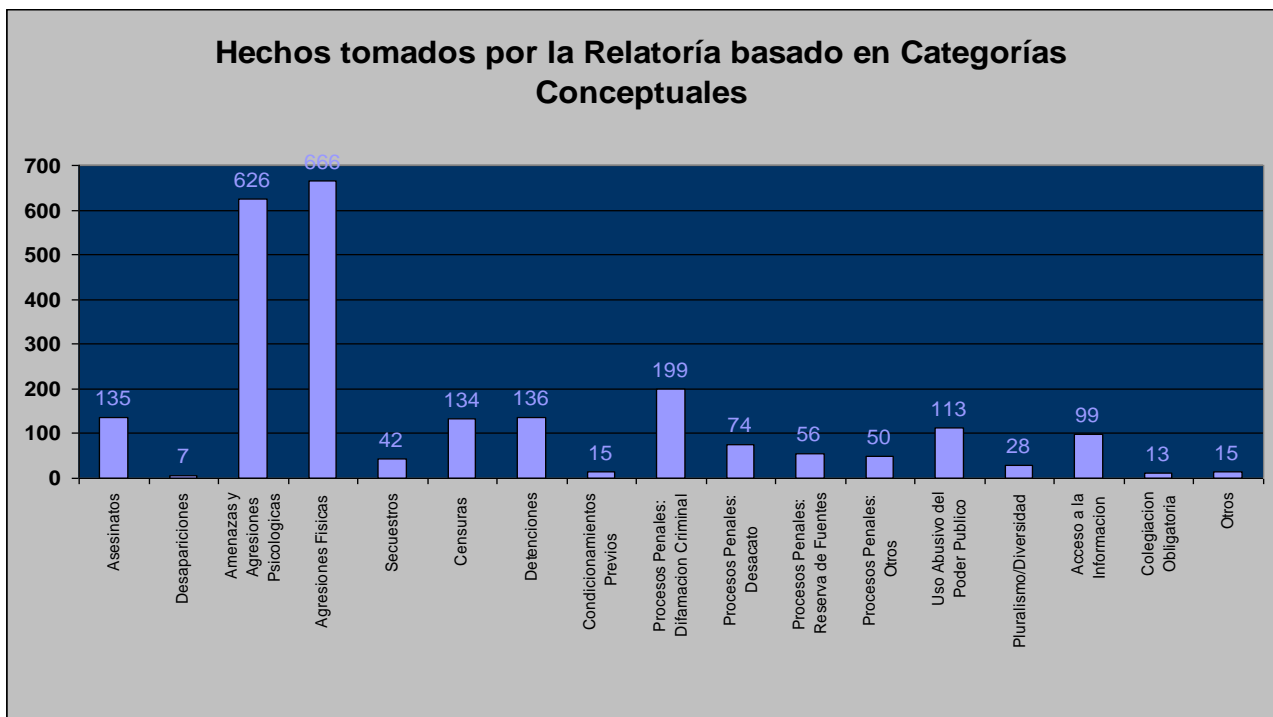
Esta categoría agrupa los casos en los cuales el Estado, por acción u omisión, incumple su tarea de llevar a cabo las acciones necesarias para proteger el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Algunos ejemplos son:

- a) Se niega permiso a los partidos opositores para realizar una manifestación pública;
- b) Declaraciones de altos funcionarios tienden a generar un ambiente de intimidación que puede inhibir la libre expresión de quienes no coinciden con las políticas del gobierno;
- c) Un asesor presidencial descalifica una marcha convocada para honrar a víctimas de grupos paramilitares;
- d) La policía del Estado impide la continuación de clases de periodismo e interviene a los responsables mediante interrogatorios y hostigamiento;
- e) Diversas acciones encaminadas a reprimir manifestaciones sociales;
- f) Se denuncian acciones militares contra los periodistas en las zonas de guerra que no adoptan las precauciones adecuadas para evitar sus heridas o muertes;
- g) Falta de diligencia del Estado en la investigación por homicidio de un periodista cuando uno de los sospechosos es dejado en libertad sin que se hubiera comunicado la decisión a las autoridades del caso.

Las categorías conceptuales anteriores –tanto las que se auto explican como aquéllas donde se dieron los casos que se incluyeron- son las que fueron utilizadas, tal como se dijo más arriba, para agrupar la totalidad de hechos reportados por la Relatoría y así facilitar su análisis.

5.- Análisis de la información reportada por la Relatoría: un estudio cuantitativo

CUADRO 1



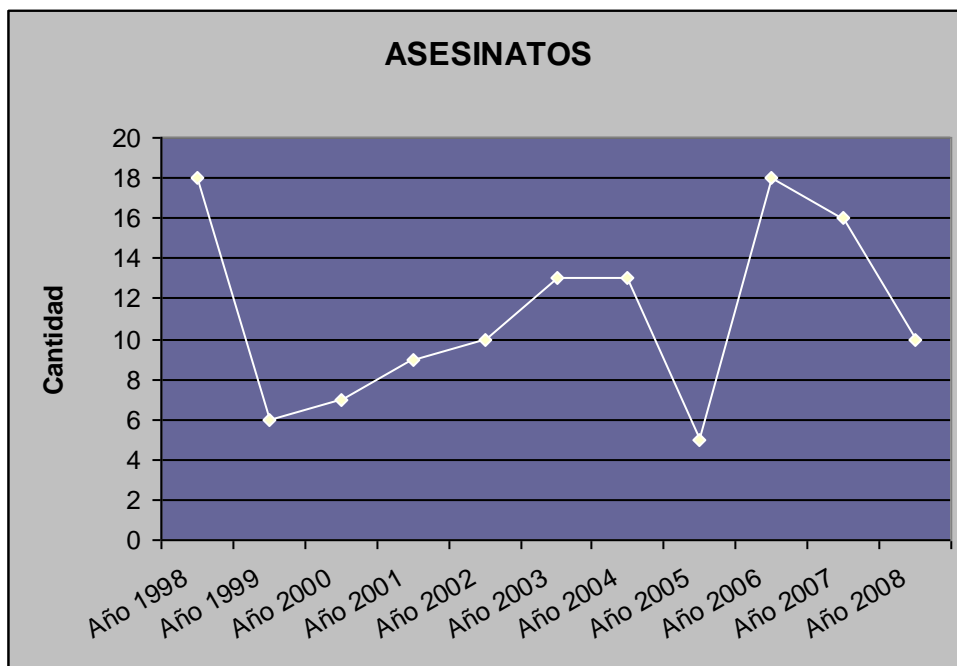
El cuadro anterior permite extraer varias conclusiones interesantes. La primera conclusión es que los asesinatos vinculados como ataques a la libertad de expresión, si bien son importantes, no son la principal causa de violación en el período estudiado. Ella la ocupa las agresiones físicas, seguidas muy de cerca por las agresiones psicológicas. Sin embargo, de estas tres cifras puede concluirse que la violencia ejercida como consecuencia del ejercicio de la libertad de

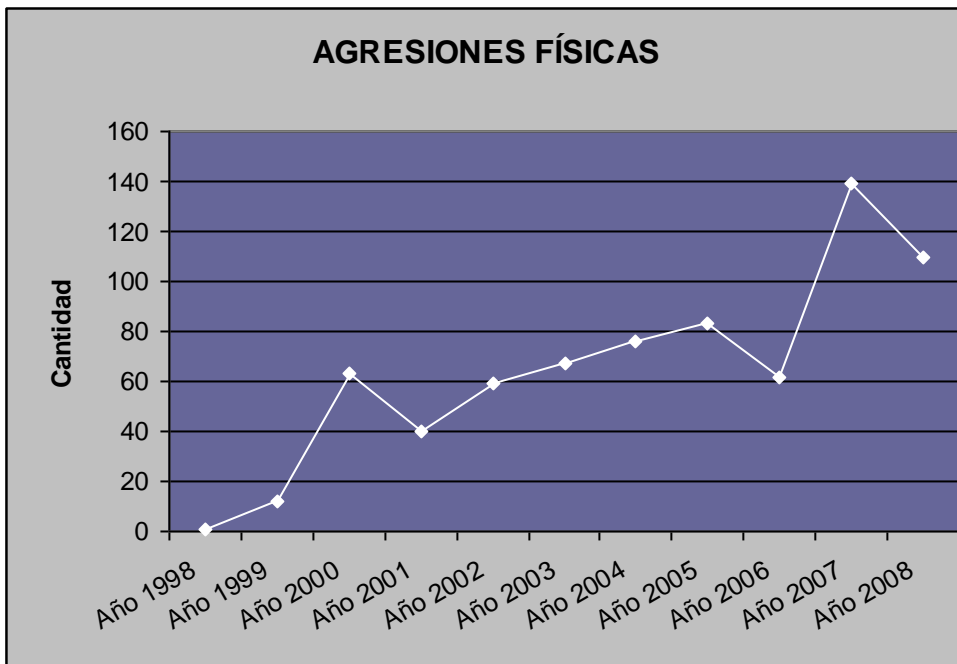
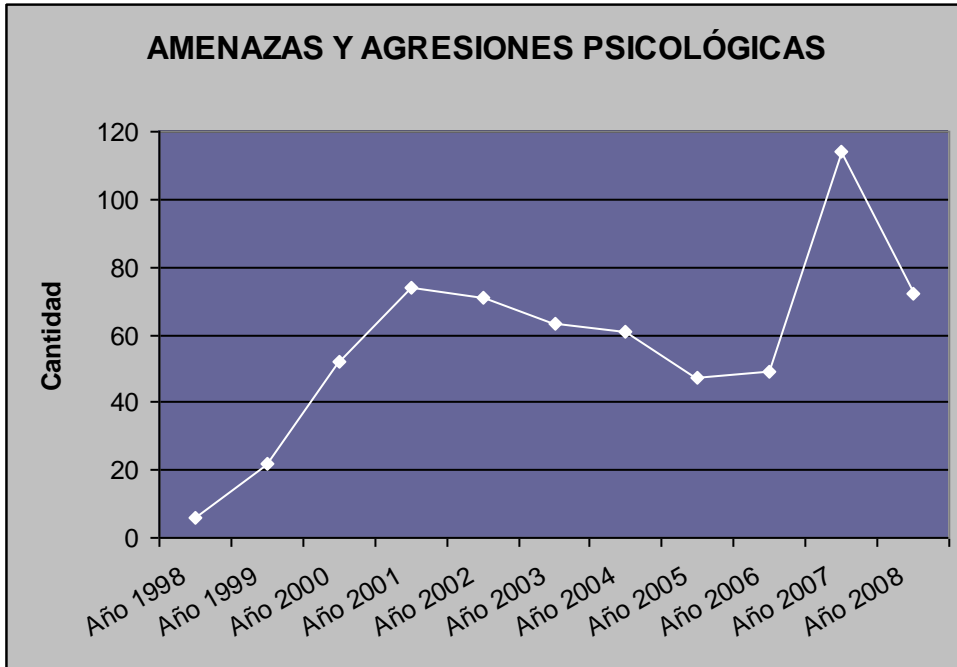


expresión es el tema que la Relatoría ha reflejado como de mayor relevancia en el hemisferio.

Resulta entonces importante cuestionarse si esa violencia ha tenido un incremento a lo largo de los años si no hay un patrón estable.

Los resultados de la investigación, reflejados en los cuadros que se agregan a continuación, son los siguientes:

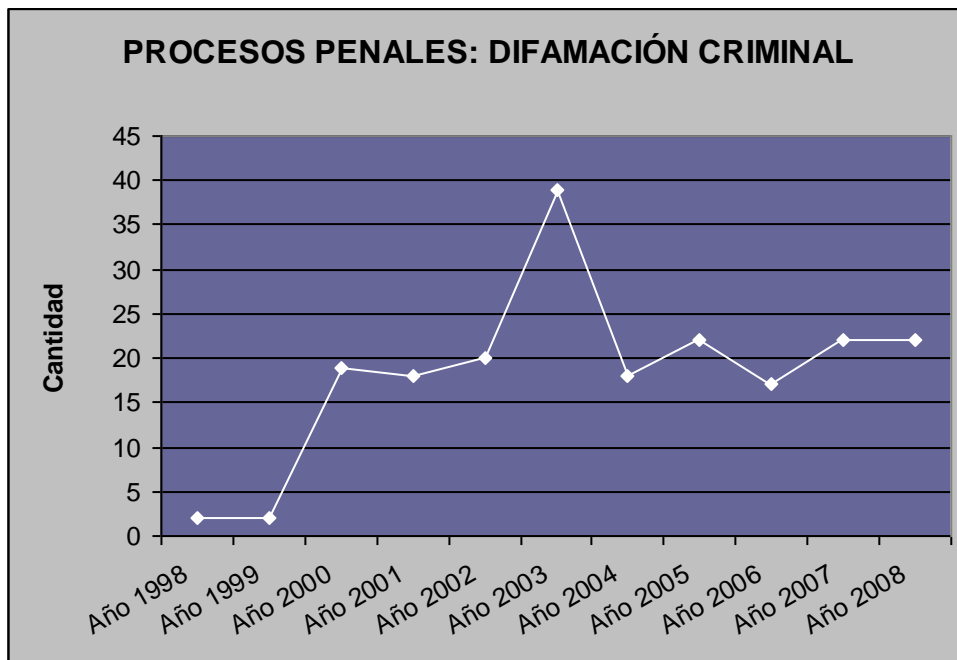
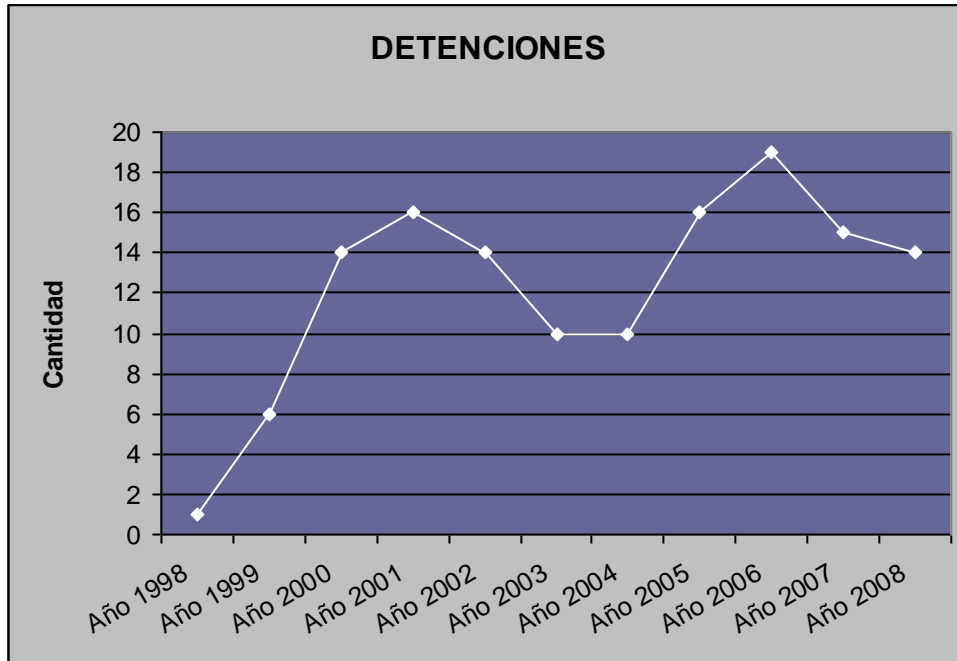


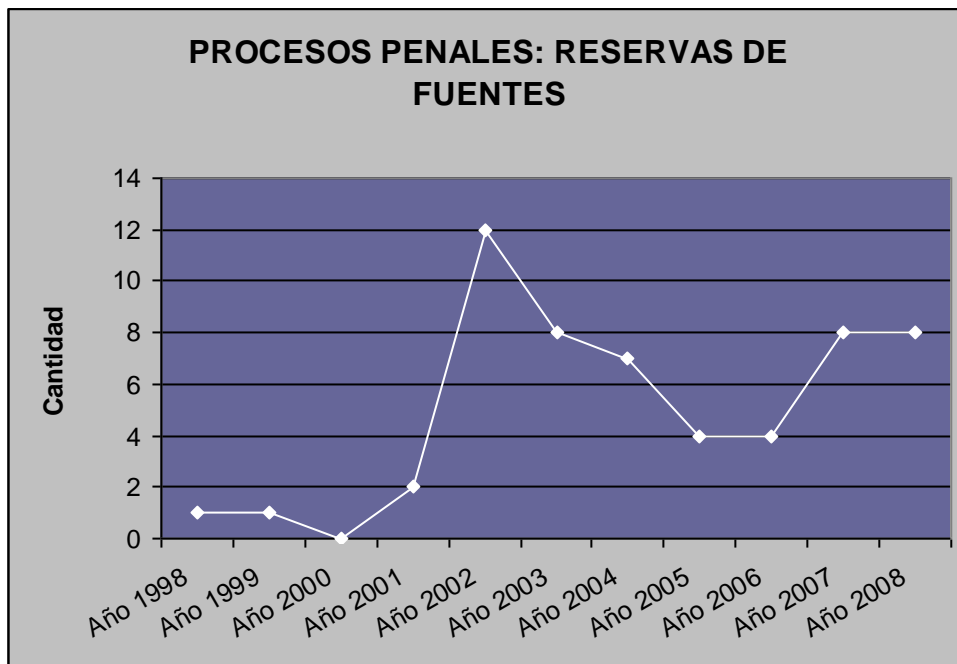
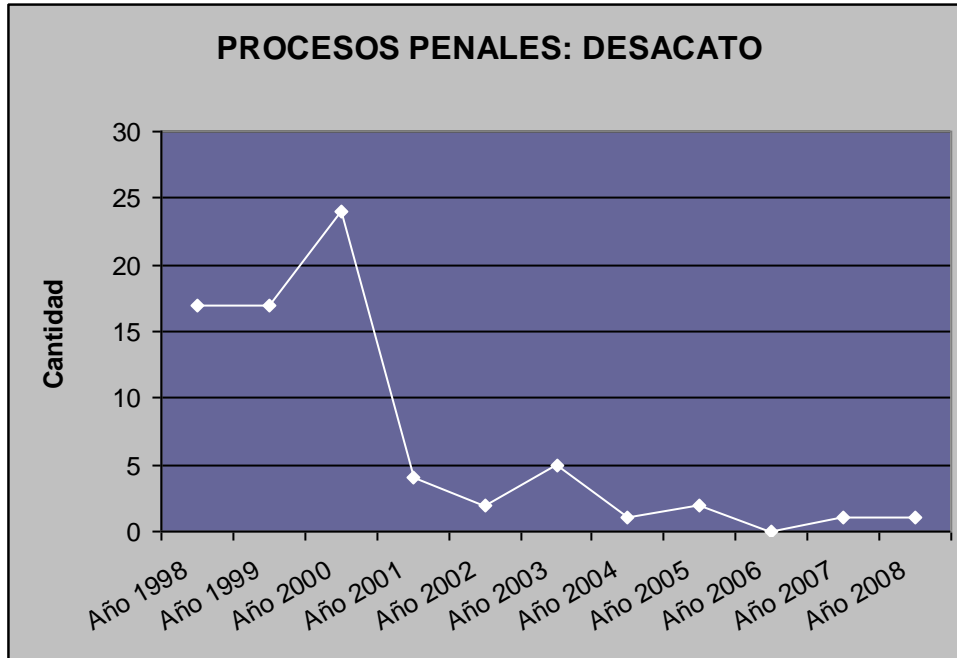


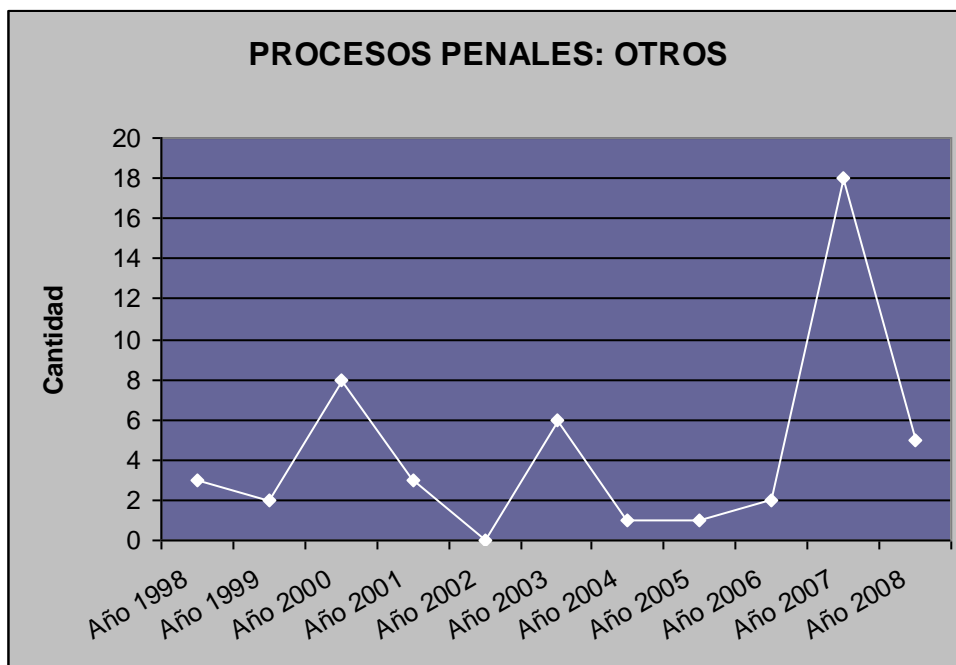


Estas cifras demuestran que hay una leve tendencia ascendente aunque no estable. Vale la pena recordar que por las razones que se expusieron en la sección correspondiente a la metodología utilizada por la Relatoría en los distintos años, el año 2007 no debe ser tomado en cuenta dado que es el único año donde se incluyeron todos los hechos que llegaron a oídos de la Relatoría y no se da cuenta de su verificación. Podría no ser importante tampoco tener en cuenta los dos primeros años dado que en ellos la Relatoría estaba en proceso de instalación como un referente regional.

Otra conclusión que es posible extraer del CUADRO 1 es que los procesos penales, tomados en sus distintas especies según las categorías adoptadas para esta investigación, han tenido una particular atención por parte de la Relatoría al formular sus informes. Nótese que, sumadas las distintas categorías vinculadas a procesos penales, ellas arrojan una cifra superior a la de los asesinatos informados. Nuevamente es importante analizar cómo ha sido su desarrollo a lo largo de los años. Ello se ve reflejado en los cuadros siguientes:





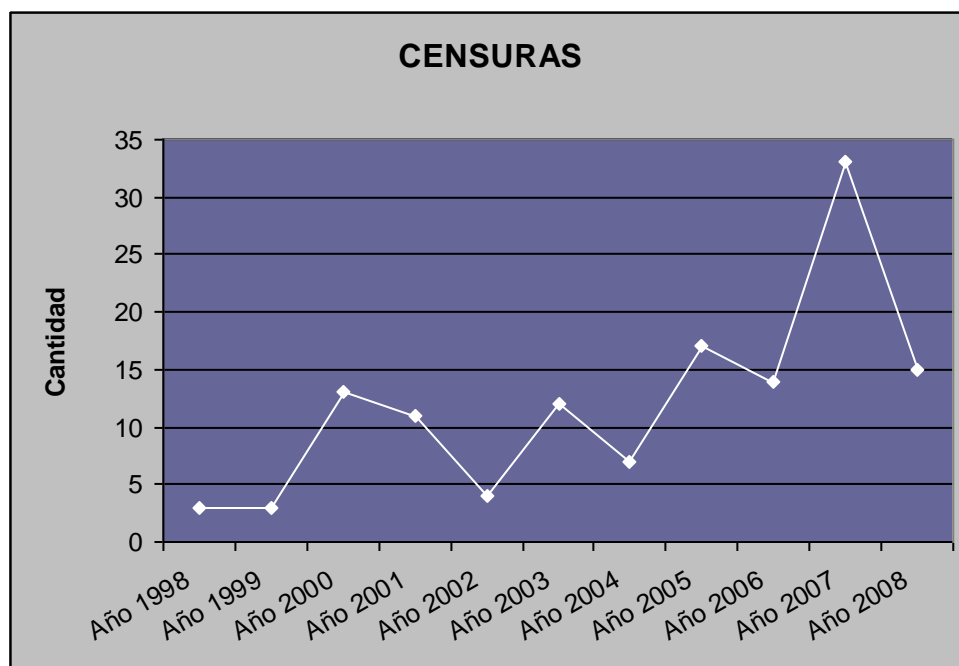


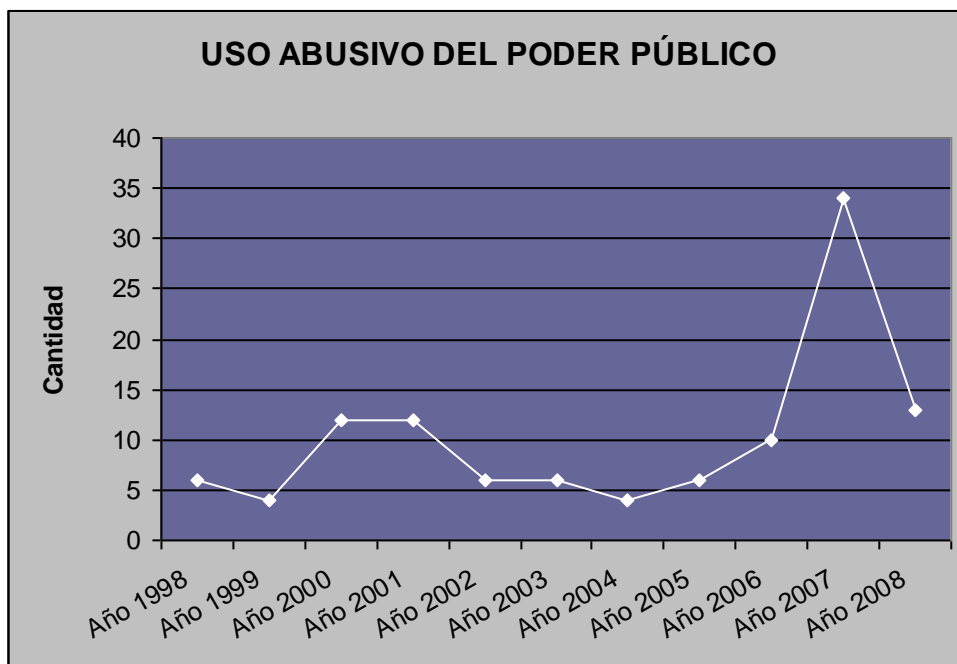
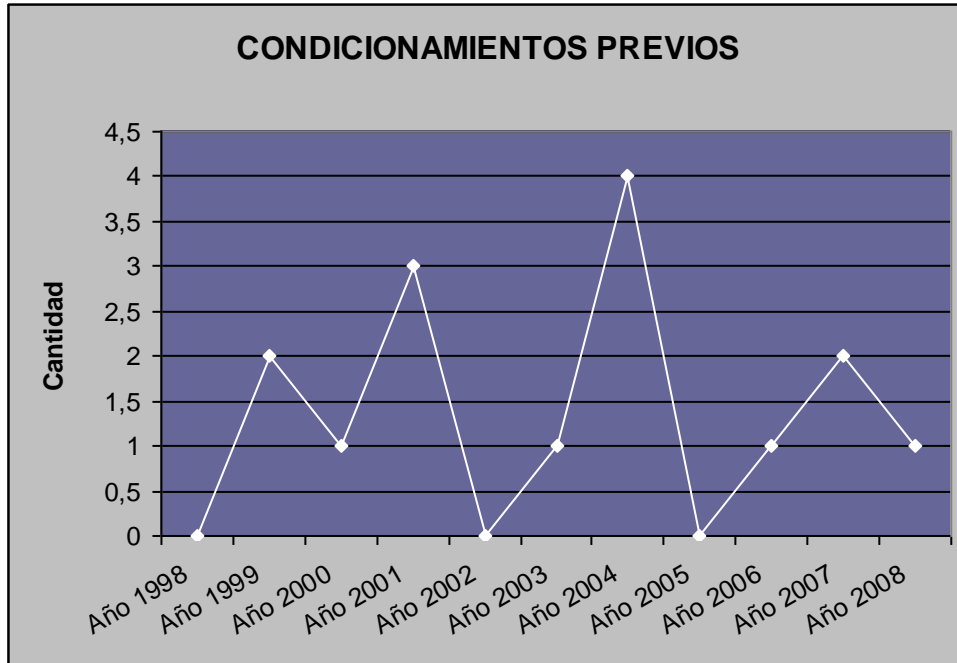
Para estos hechos no resulta posible establecer un patrón ascendente. Por el contrario, parece que los hechos vinculados con el uso de las leyes de desacato ha decrecido en el hemisferio. Ello podría estar relacionado tanto con el trabajo que ha venido realizando la CIDH desde 1994, cuando publicó el *Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos* en 1995¹², como con el desarrollado por la Relatoría en conjunto con distintas ONGs. Ello concluyó con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “*Palamara Iribarne Vs. Chile*”¹³ donde expresamente ratificó lo que venía sosteniendo la CIDH: la incompatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana.

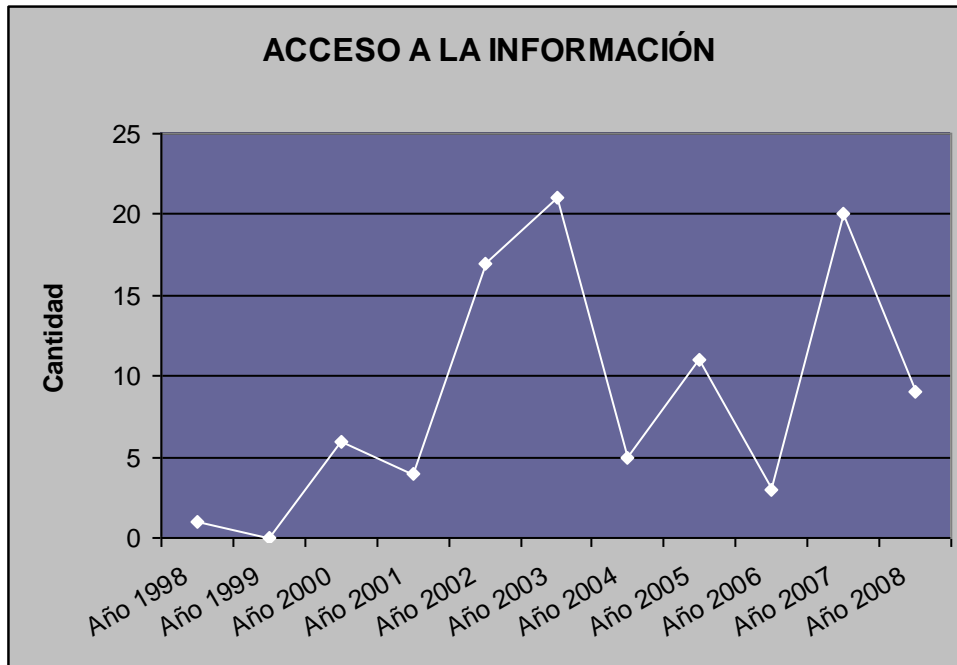
¹² CIDH. *Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994 Vol. I. Cap. 5. OEA/Ser.L/V/II.88, Doc.9 rev. (1995). Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/94span/cap.V.htm#CAPITULO%20V>. La idea que germina en ese informe dará frutos con el correr de los años, no sólo en las recomendaciones de la Comisión y las decisiones de la Corte Interamericana sino, sobre todo, en la modificación de la legislación en varios Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

¹³ Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf.

Una tercera conclusión que se puede extraer del CUADRO 1 está vinculada a las acciones de los funcionarios públicos que resultan negativas para el ejercicio de la libertad de expresión. Un buen número de casos reportados por la Relatoría que se incluyen dentro de las categorías *censuras, uso abusivo del poder público y condicionamientos previos* podrían estar indicando que la intolerancia a la crítica es un factor que ha perdurado en este período:

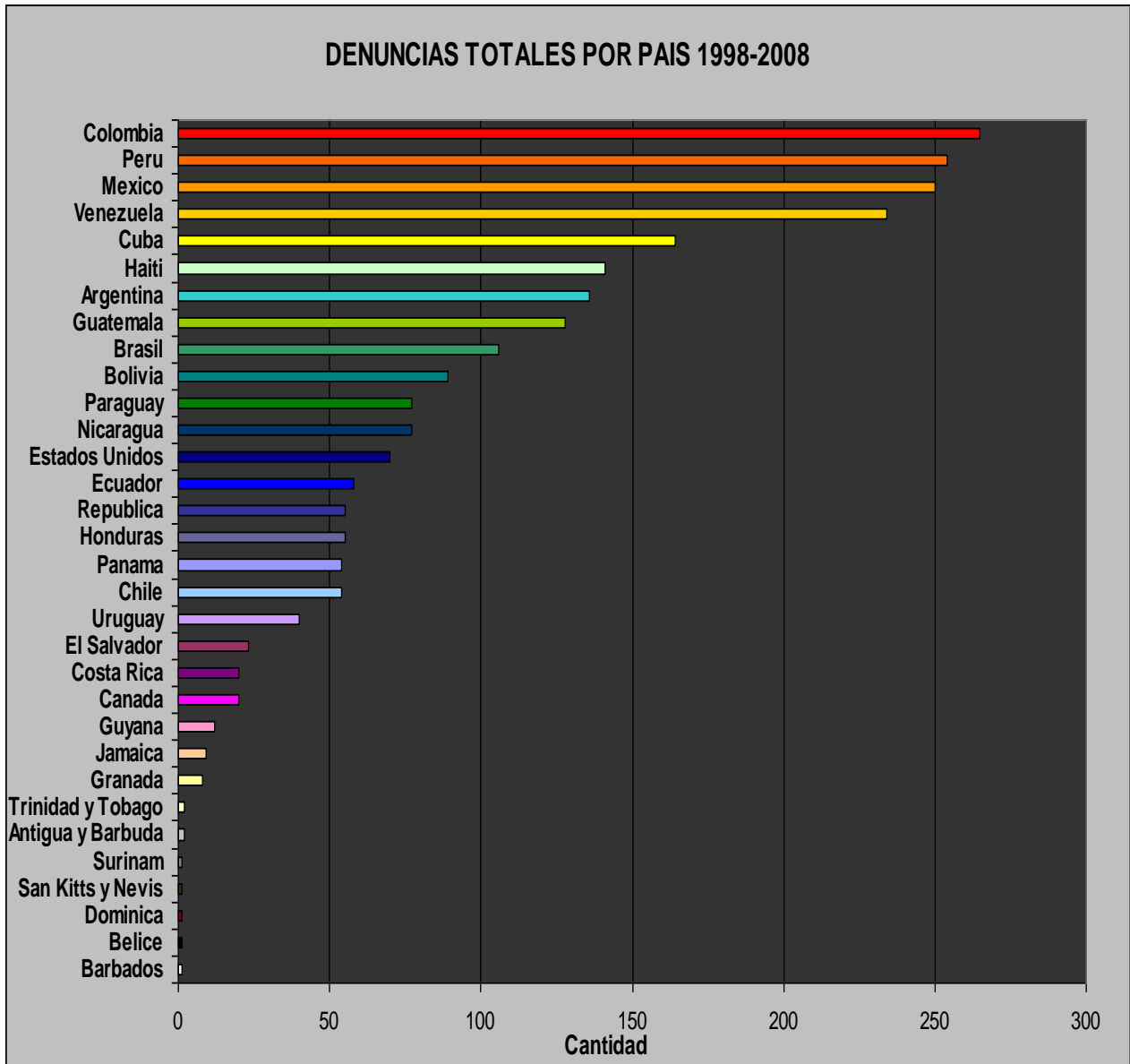


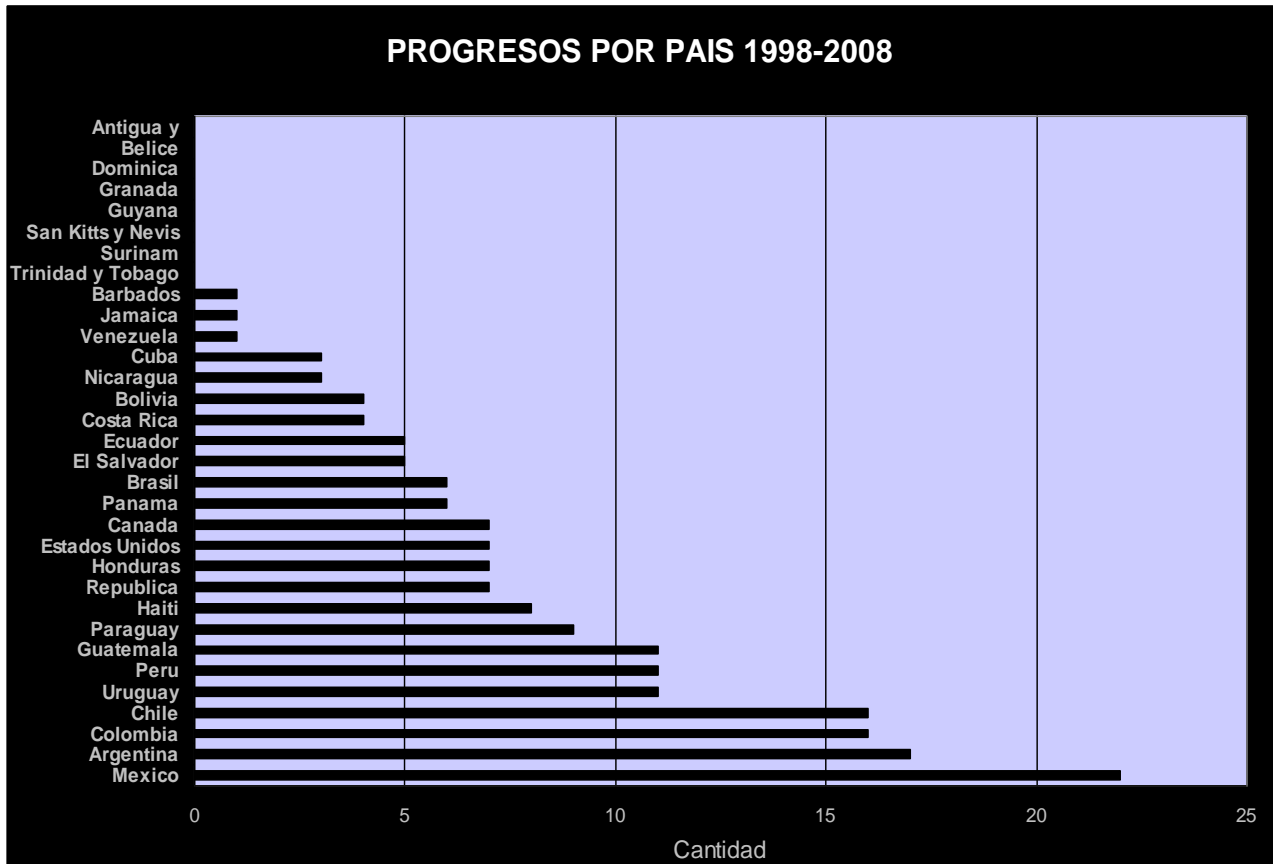




El análisis anterior puede completarse con el análisis de la situación en cada uno de los países.

En primer término, es importante visualizar cuáles son los países en los que más situaciones violatorias de la libertad de expresión fueron reportadas por la Relatoría, y en cuáles se reportaron mayores progresos:



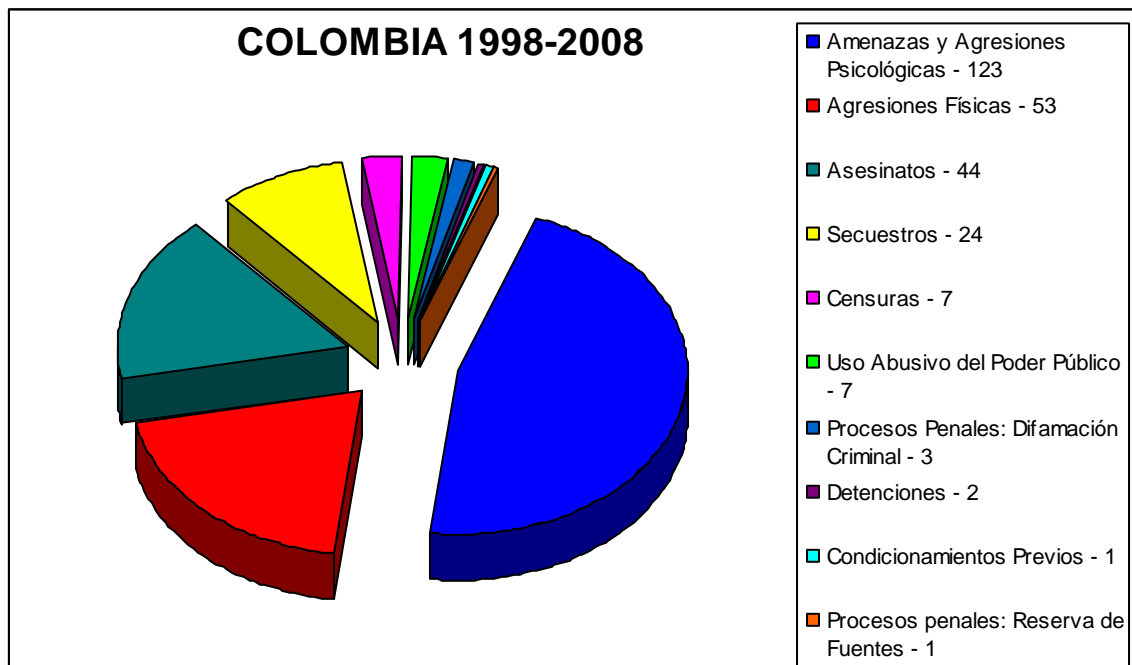


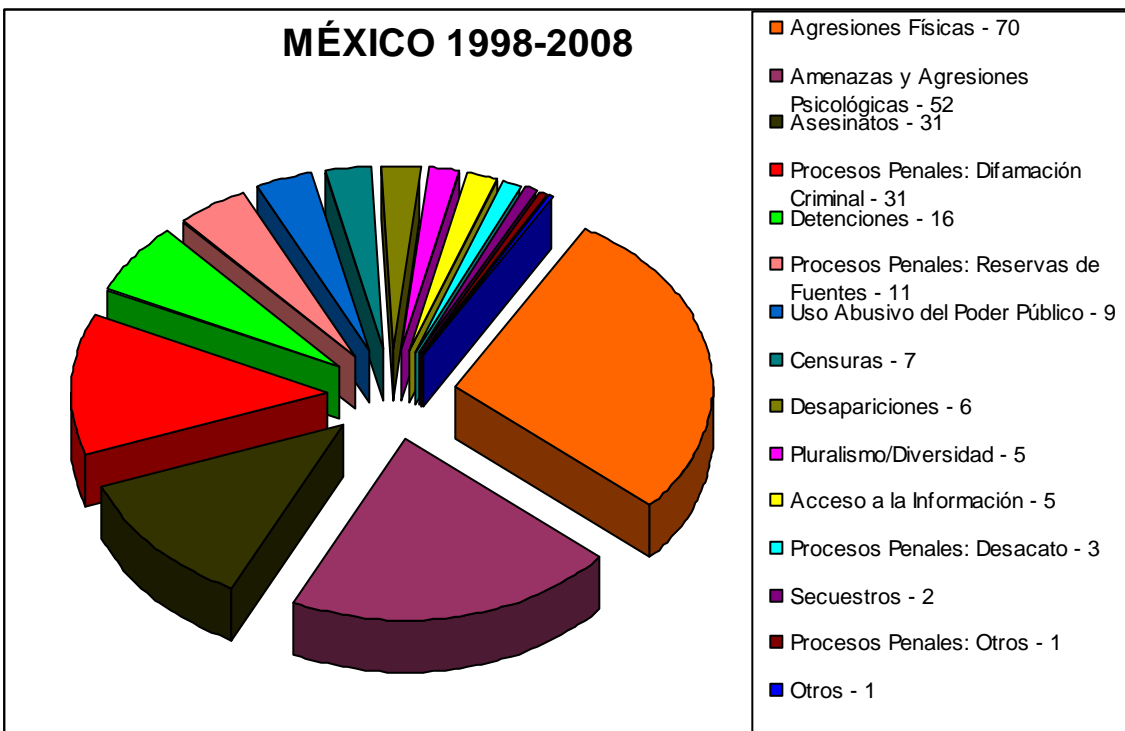
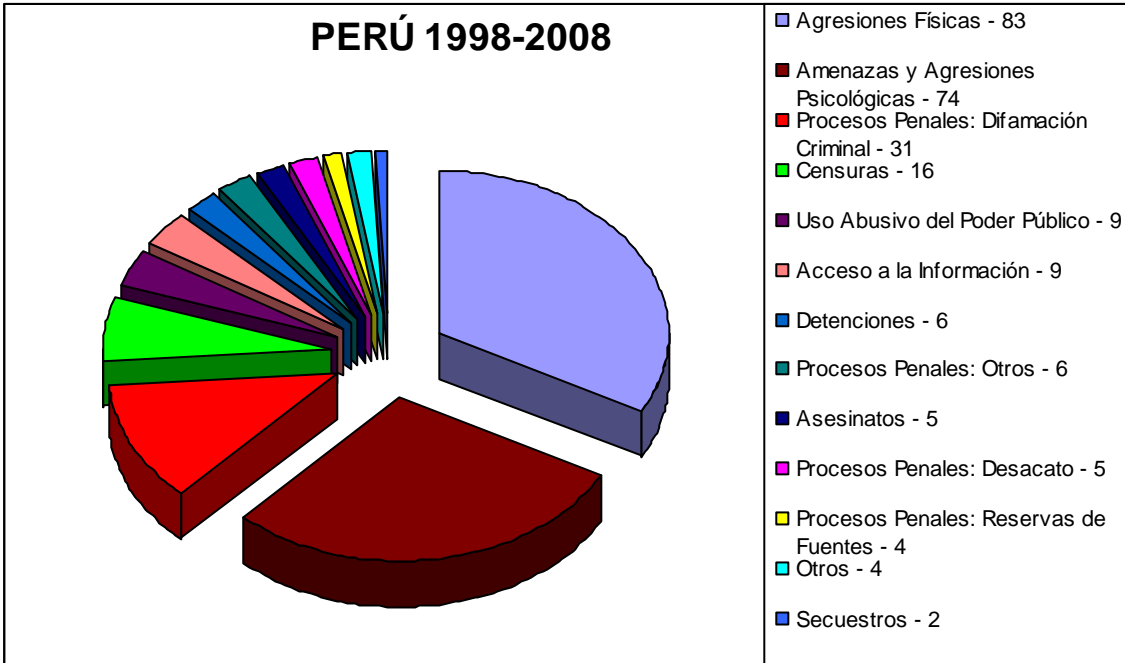
Resulta interesante observar que muy pocos países del Caribe figuran encabezando la lista de problemas o progresos. Es más, de ambos cuadros se podría concluir que en esa región no hay problemas ni tampoco progresos. Sin embargo, esta puede ser una lectura equivocada. Recuérdese que en la metodología de la Relatoría registrada en algunos años se señala expresamente que cuando no hay información significa simplemente que no se ha recibido esa información y no puede extraerse ninguna conclusión de la falta o baja cantidad de casos reportados.

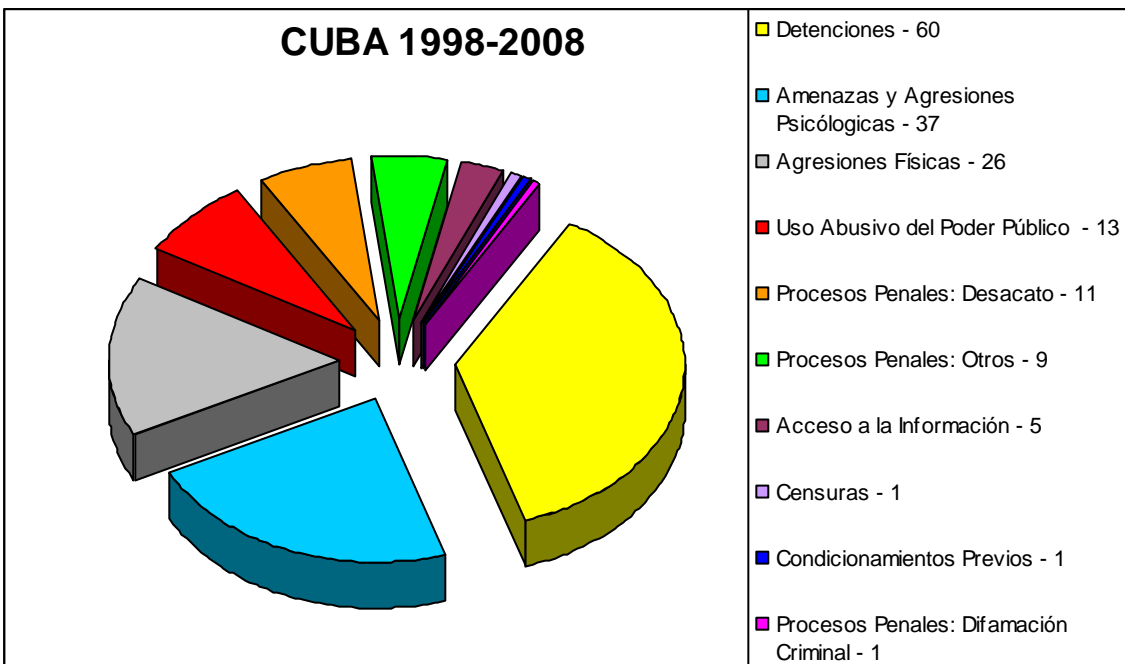
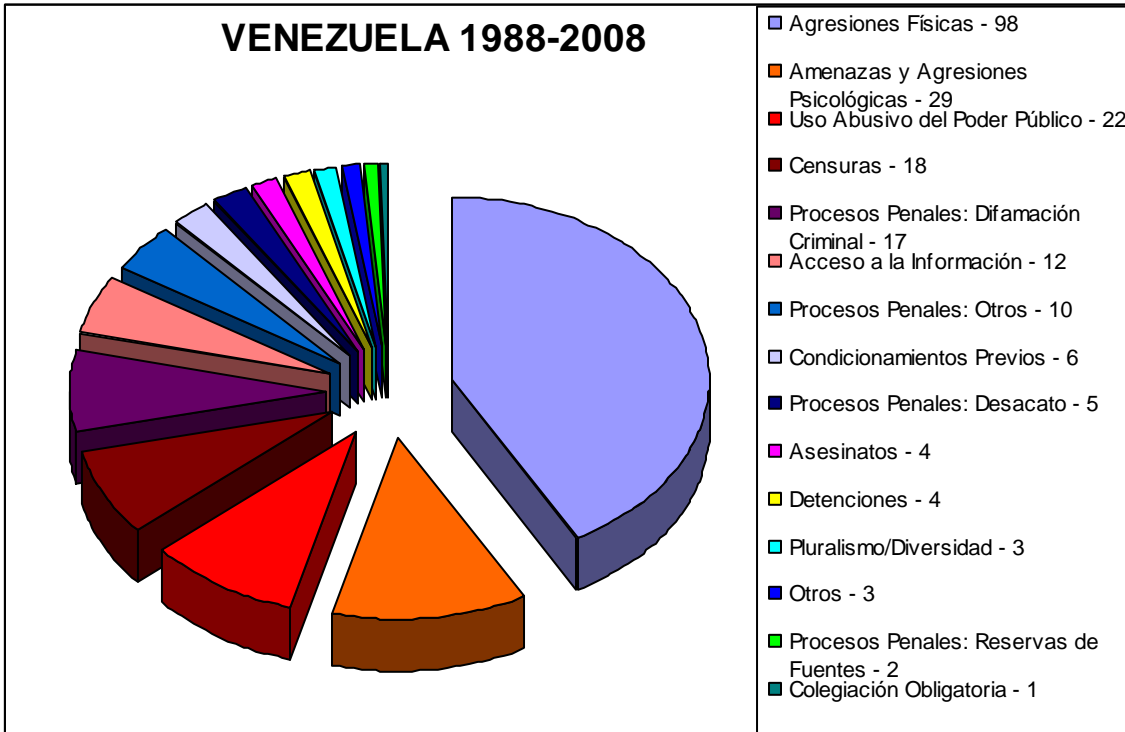
Esta aclaración es importante, porque debería concluirse que para la Relatoría sería muy difícil establecer un ranking de países debido a lo recién apuntado y por la falta de posibilidad fáctica de la oficina de recoger información por sí misma en todos los países.

Ello no significa que no pueda establecerse, a la luz de lo informado por la Relatoría, países que tienen problemas pero que, al mismo tiempo, posiblemente sean los países donde hay una sociedad civil más activa que constantemente nutre a la CIDH y a la Relatoría de información sobre hechos que constituyen violaciones a la libertad de expresión.

De los países que más hechos negativos han sido incluidos por los informes de la Relatoría (Colombia, Perú México, Venezuela y Cuba), surge lo siguiente:

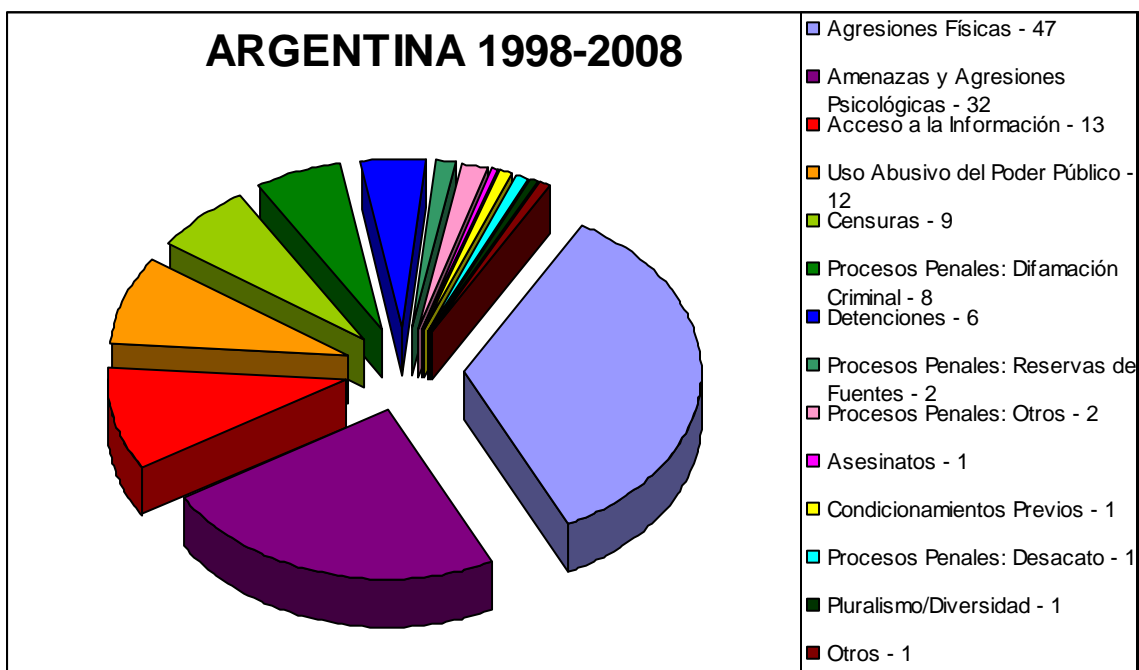




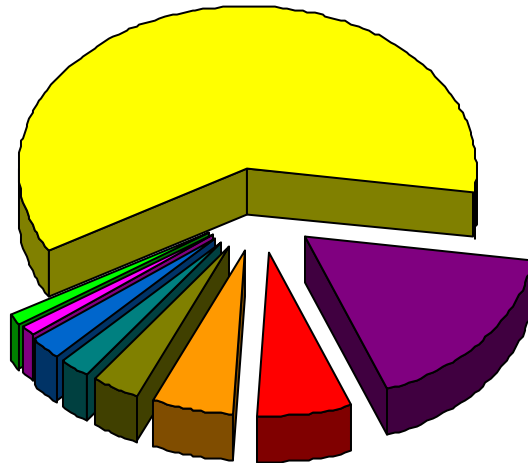


En estos cinco países, los hechos vinculados con actos violentos superan el 50% del

total. Debería hacerse la salvedad del caso cubano, donde las detenciones han sido de envergadura. Esta situación –un alto número de casos vinculados con violencia–, se repite en varios países (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana).

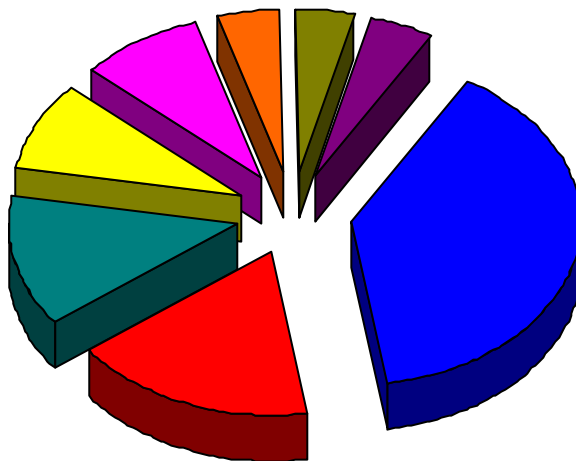


BOLIVIA 1998-2008

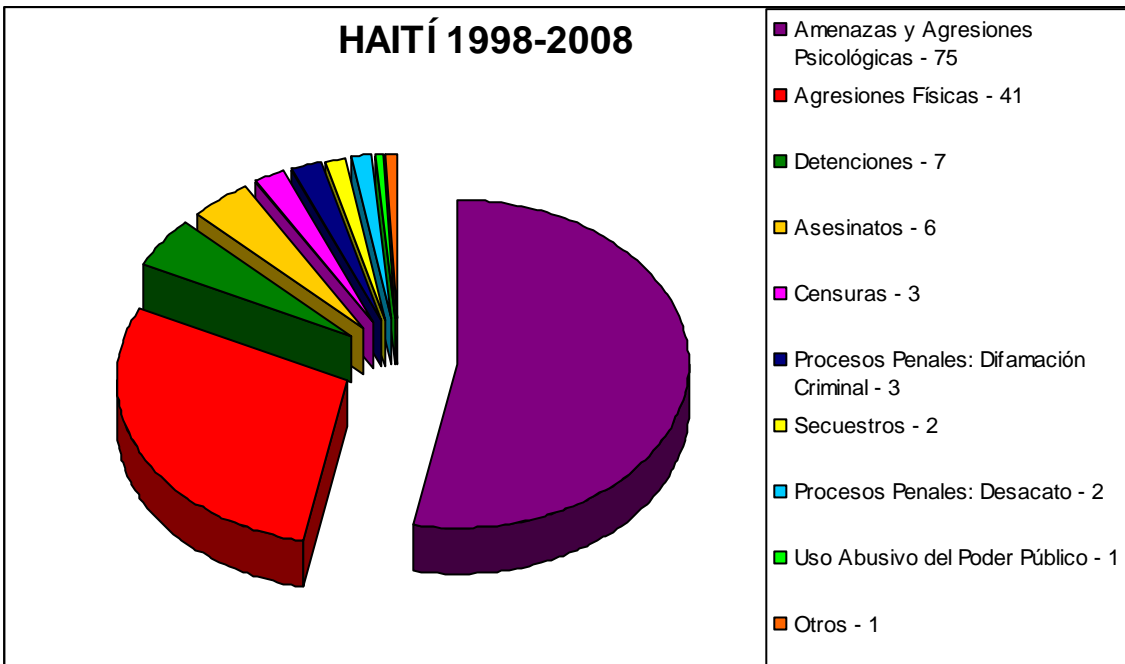
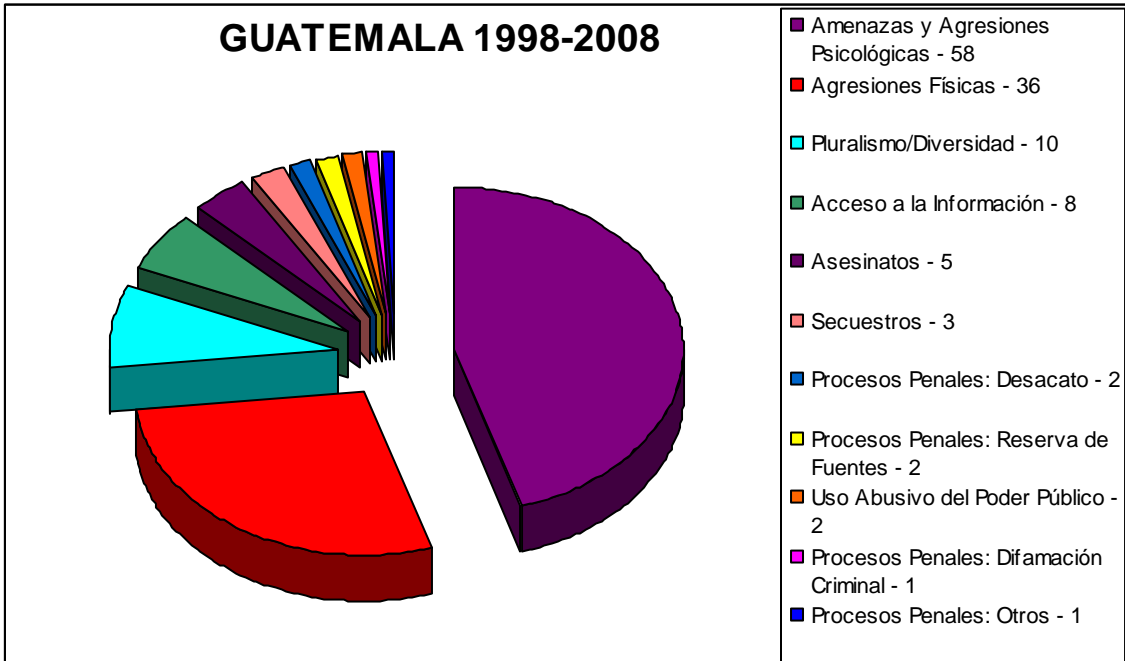


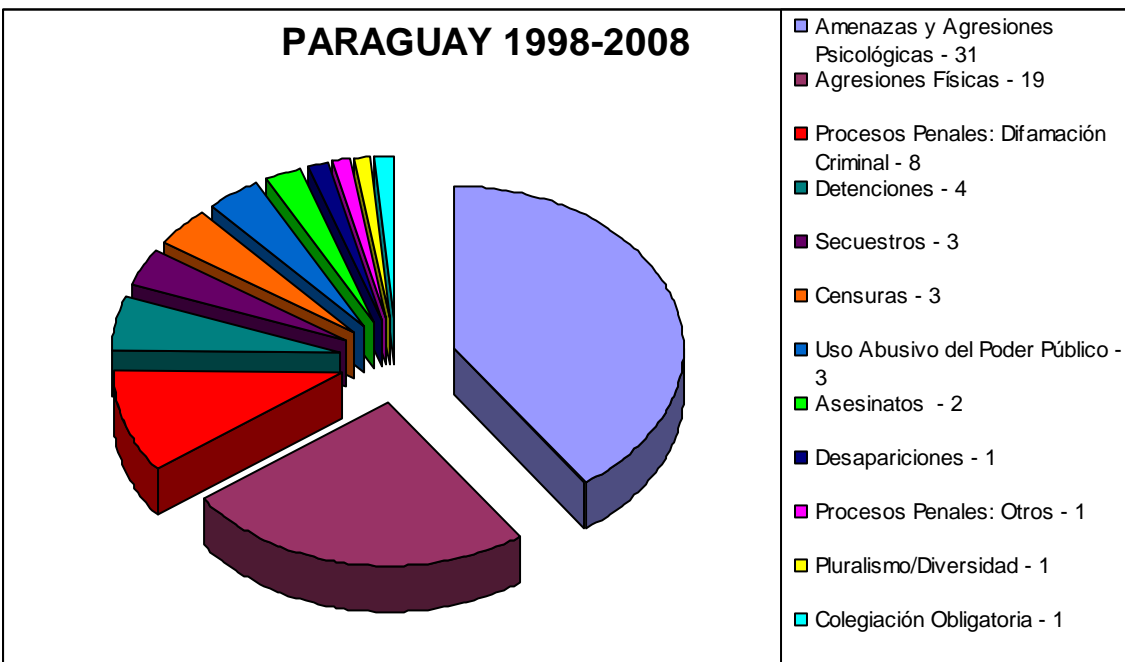
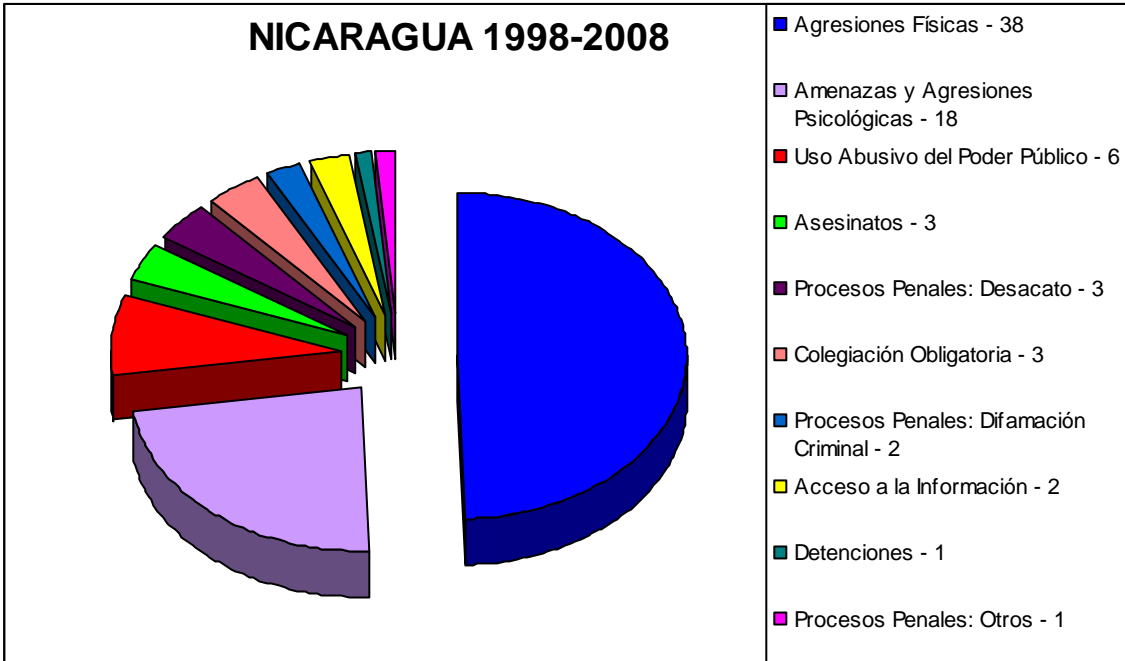
- Agresiones Físicas - 54
- Amenazas y Agresiones Psicológicas - 15
- Uso Abusivo del Poder Público - 6
- Censuras - 5
- Procesos Penales: Desacato - 3
- Asesinatos - 2
- Acceso a la Información - 2
- Condicionamientos Previos - 1
- Colegiación Obligatoria - 1

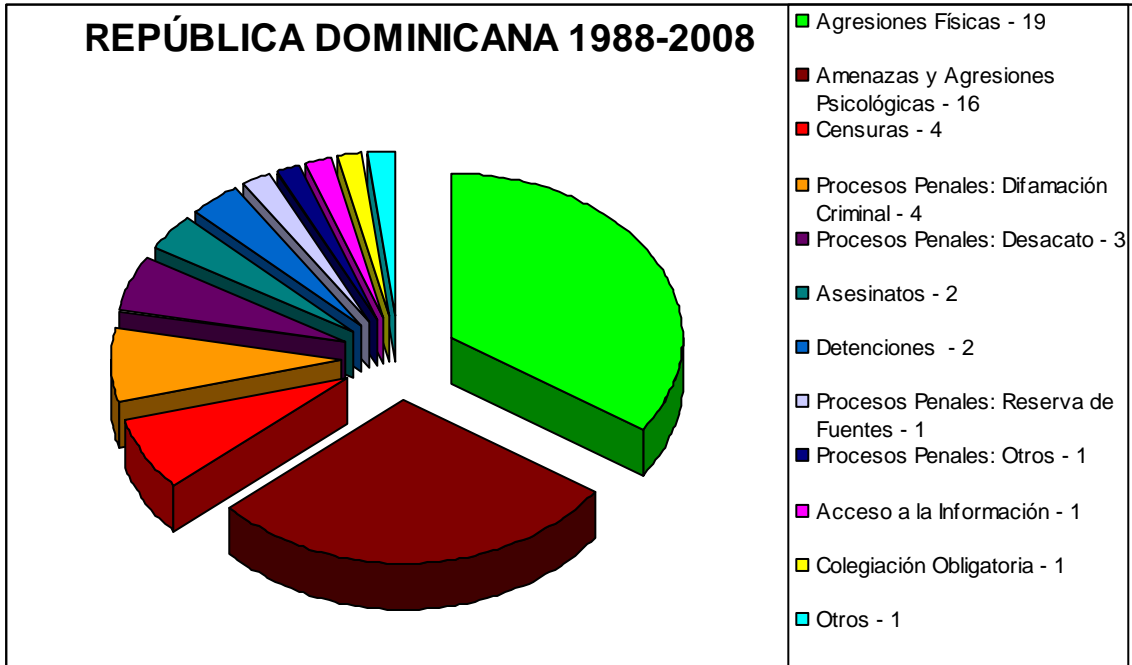
EL SALVADOR 1998-2008



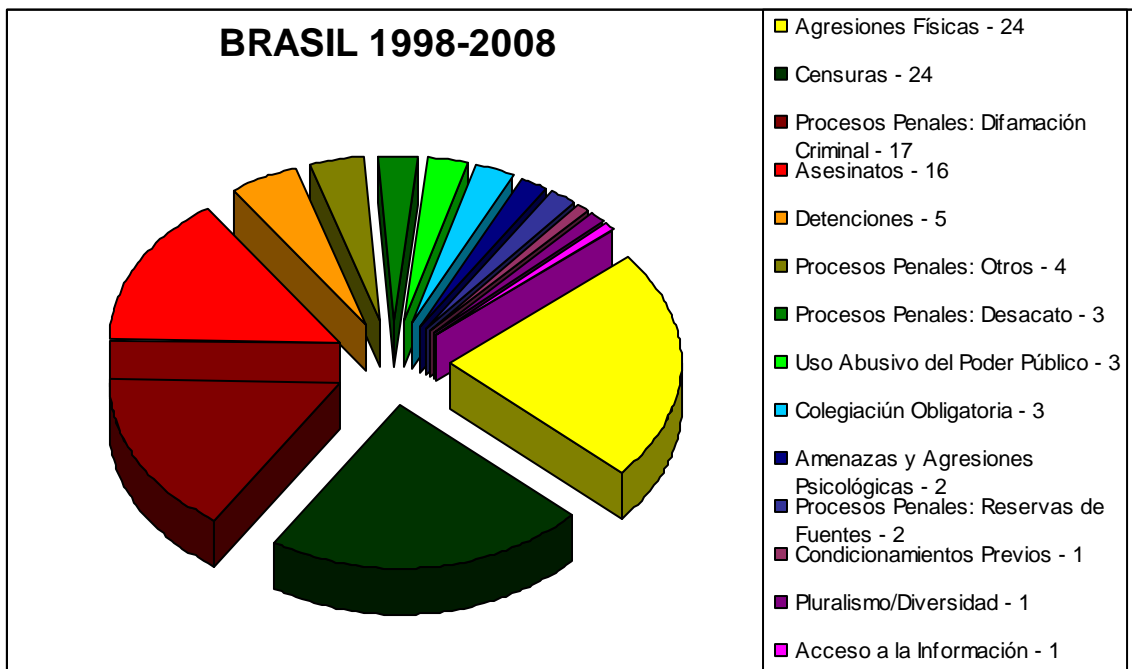
- Agresiones Físicas - 9
- Amenazas y Agresiones Psicológicas - 4
- Procesos Penales: Desacato - 3
- Censuras - 2
- Acceso a la Información - 2
- Procesos Penales: Difamación Criminal - 1
- Procesos Penales: Reserva de Fuentes - 1
- Procesos Penales: Otros - 1

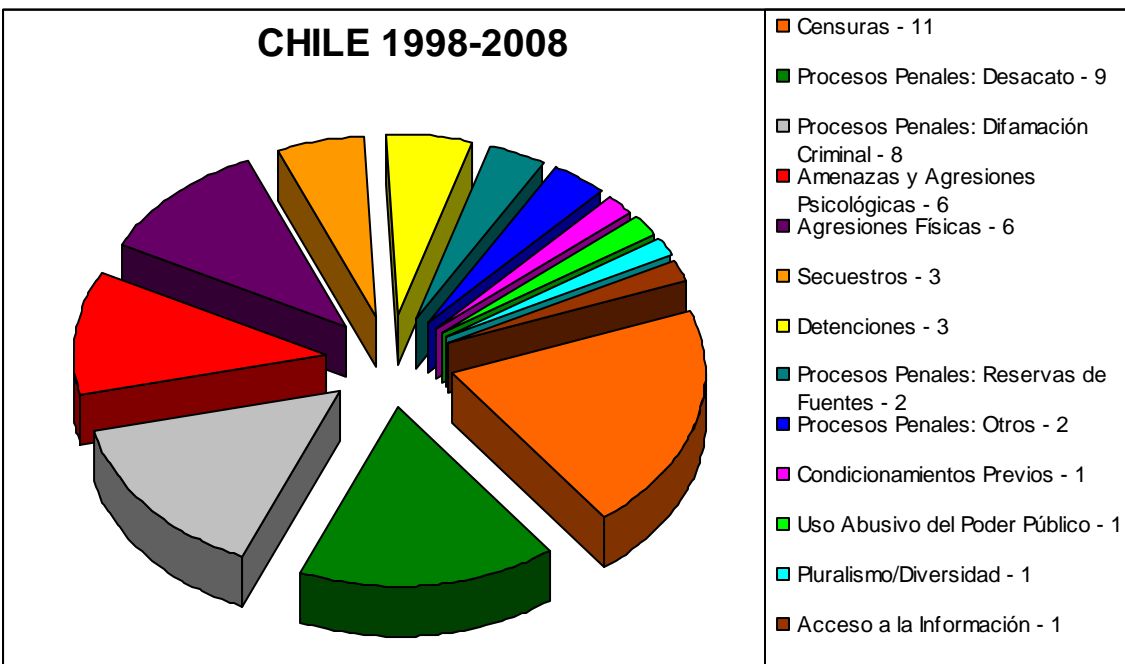
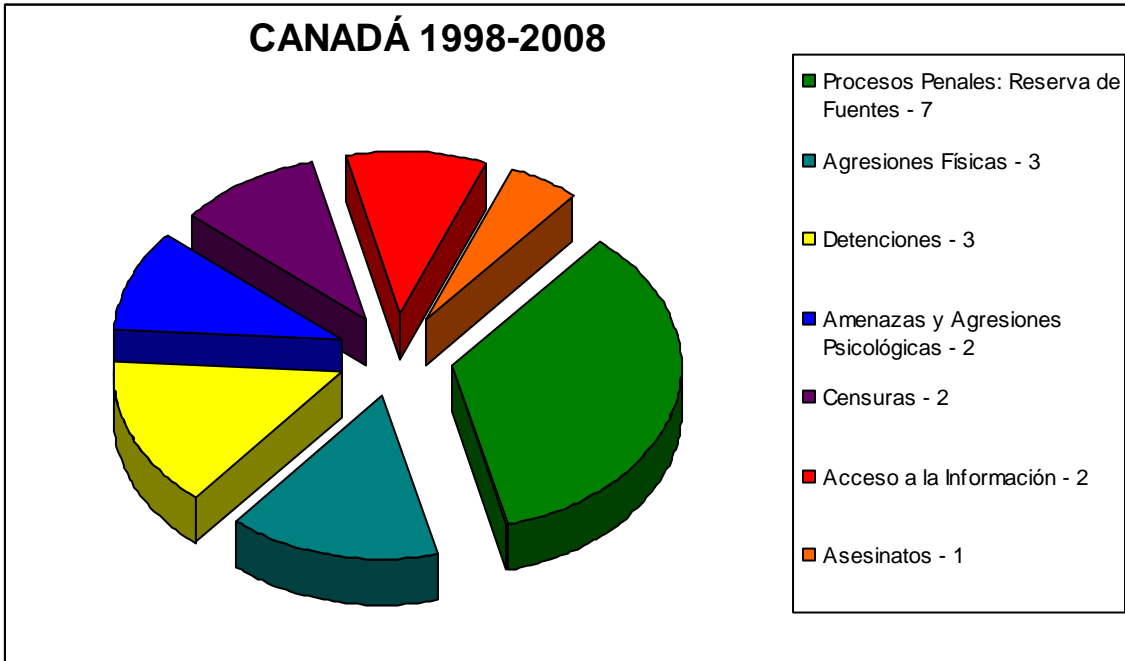


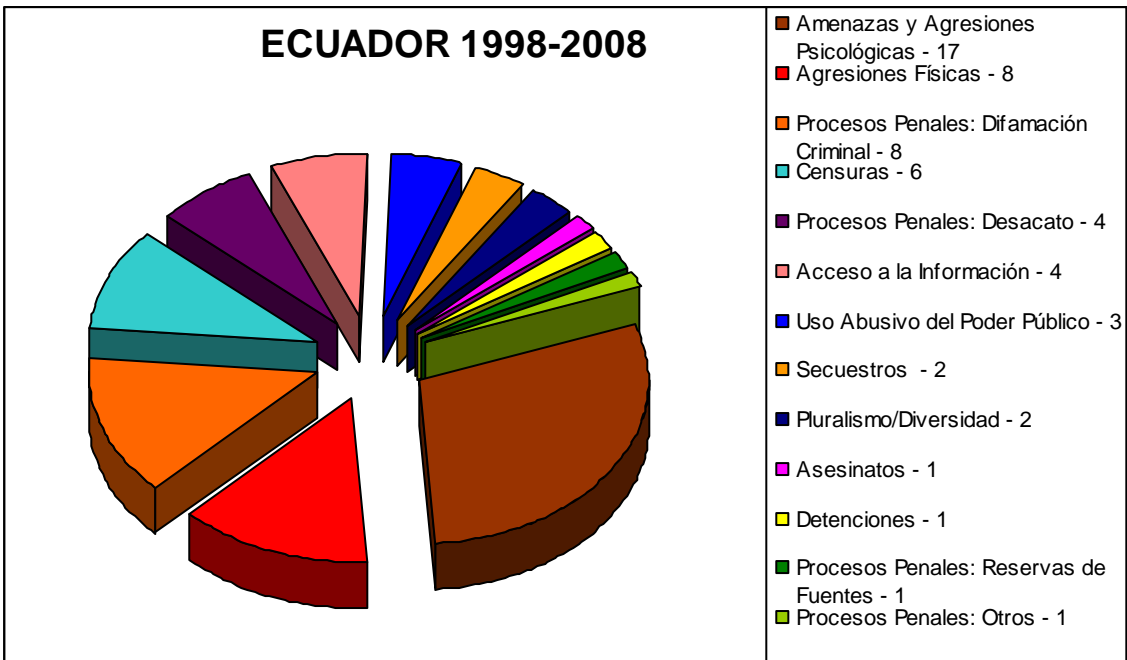
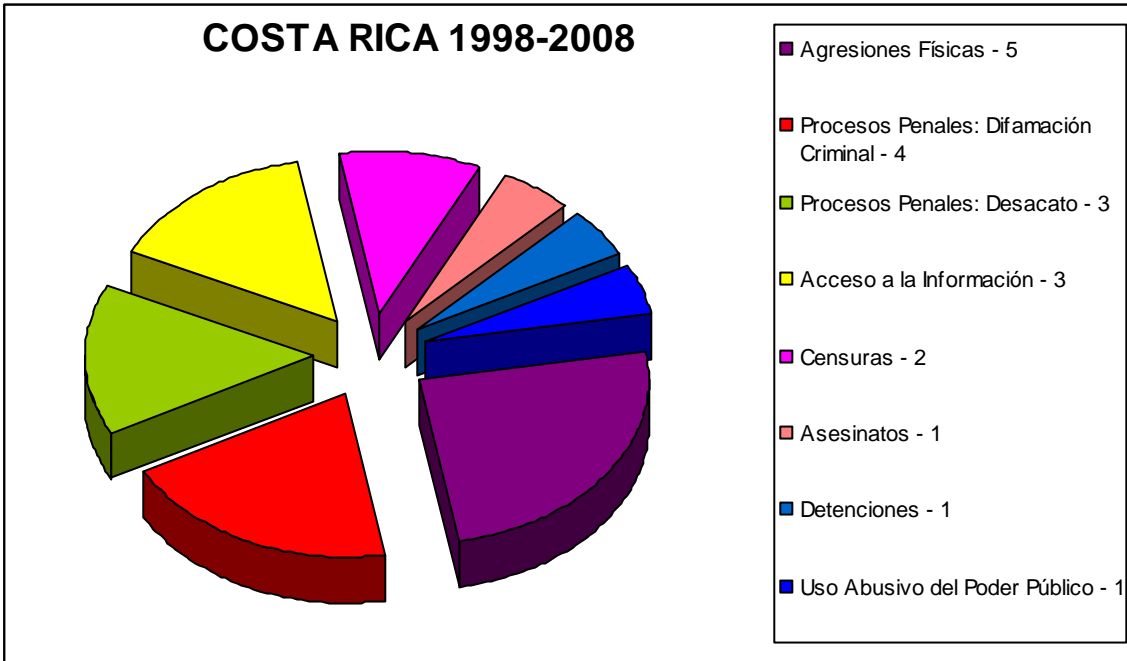


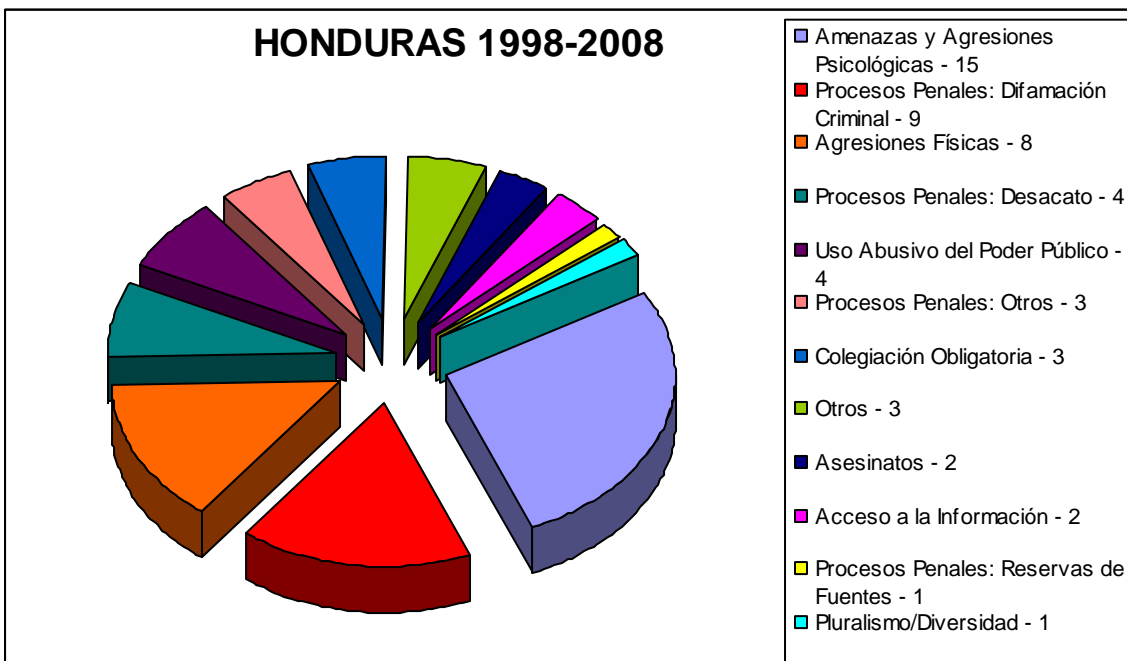
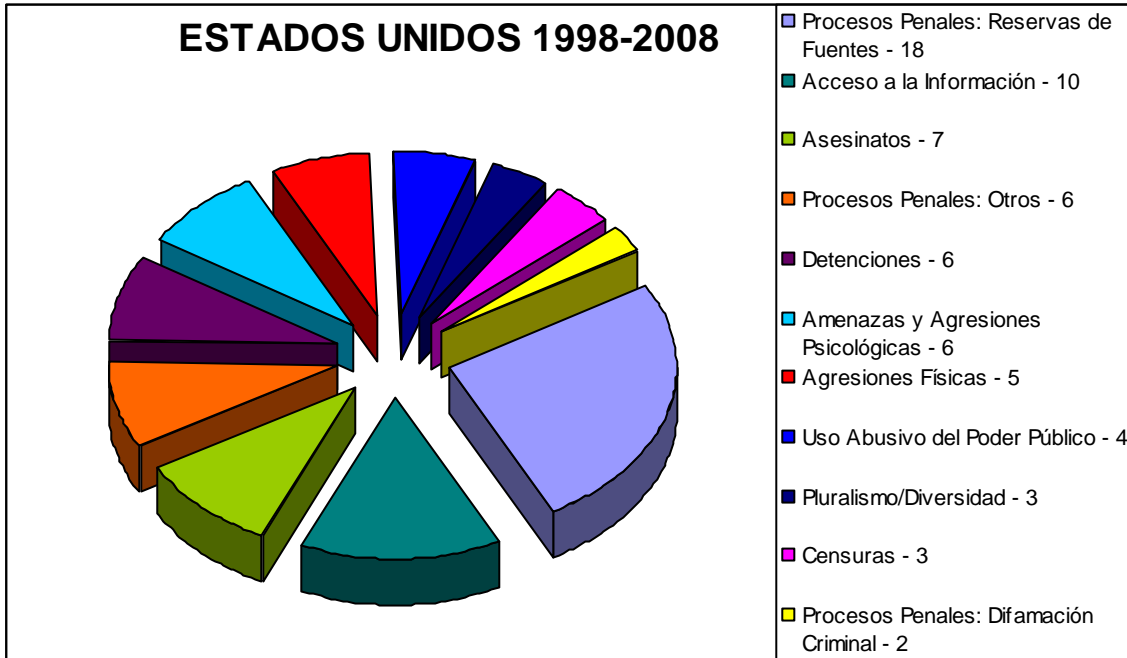


Sin embargo, en muchos otros países hay una gran dispersión de hechos reportados en los informes de la Relatoría, tal como se puede observar en los siguientes gráficos:

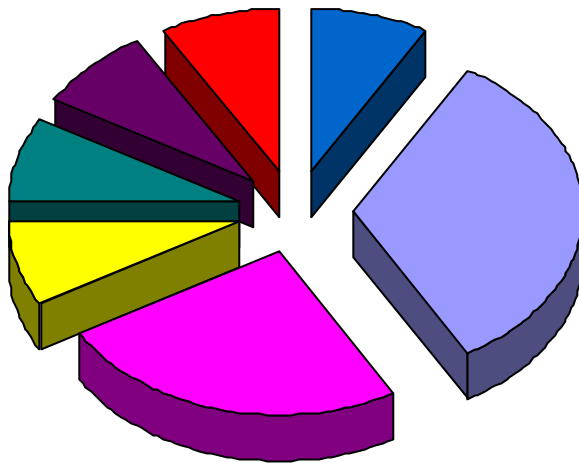






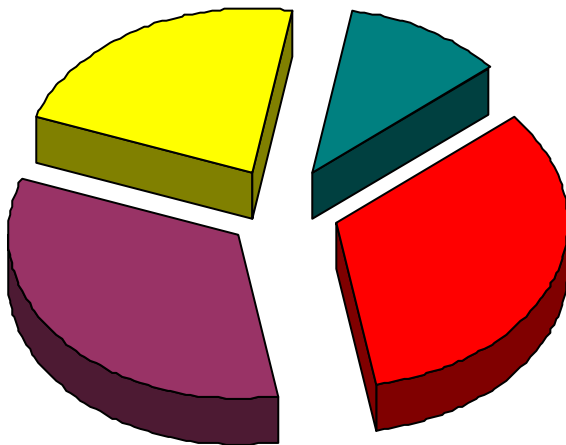


GUYANA 1998-2008

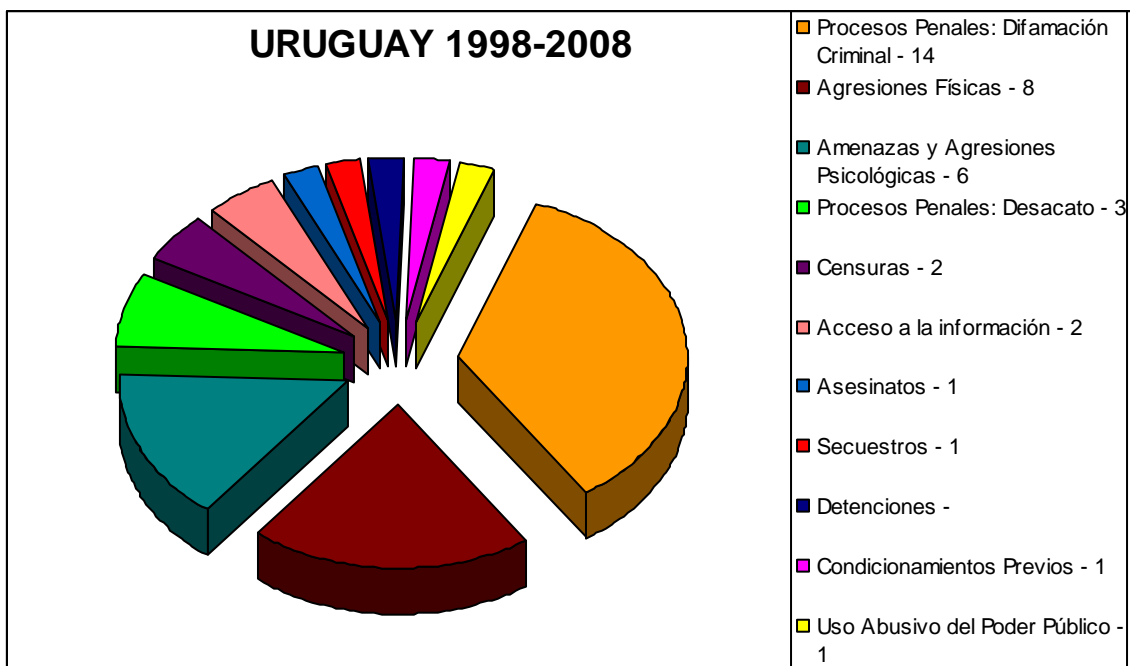
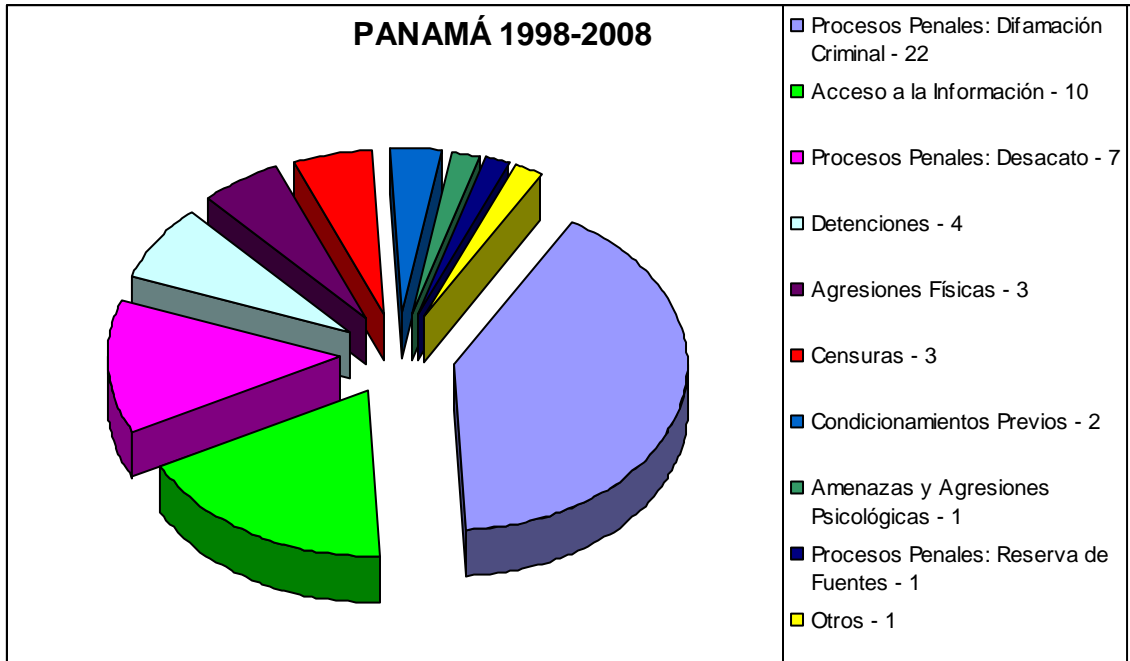


- Uso Abusivo del Poder Público - 4
- Censuras - 3
- Asesinatos - 1
- Amenazas y Agresiones Psicológicas - 1
- Agresiones Físicas - 1
- Procesos Penales: Otros - 1
- Acceso a la Información - 1

JAMAICA 1998-2008



- Amenazas y Agresiones Psicológicas - 3
- Acceso a la Información - 3
- Procesos Penales: Difamación Criminal - 2
- Agresiones Físicas - 1





5.- Conclusiones

De los informes de la Relatoría que se analizaron en este estudio, es posible concluir lo siguiente:

Los hechos que más atención han tenido por parte de la Relatoría se vinculan con situaciones de violencia que lesionan el ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, el aumento no resulta muy pronunciado.

También es posible concluir que persisten las acciones judiciales penales como mecanismos que lesionan la libertad de expresión. Sin embargo, lo apuntado en relación con la disminución en la utilización del delito de desacato resulta alentador y podría demostrar la influencia que ha tenido el sistema interamericano en el impulso para la modificación de leyes e interpretaciones en casos judiciales.

Por otro lado, resulta interesante observar que la cantidad de hechos denunciados puede estar vinculada a un mayor conocimiento por parte de la sociedad civil en algunos países que se acerca a la Relatoría a nutrirla con información. Ello resalta el papel fundamental que tienen las ONGs en colaborar con el trabajo de la Relatoría. Pero al mismo tiempo destaca la necesidad de que las ONGs establezcan mecanismos de monitoreo confiables y rigurosos que faciliten la tarea de la Relatoría.

Realizar un ranking de países donde se los califique por su respeto o violación a la libertad de expresión resulta imposible sobre la base de los informes. La Relatoría no recibe información de todos los países y tampoco recibe igual calidad de información proveniente de los países a lo largo de los años reportados. Por ello, aumentar los canales de información y su calidad deviene fundamental.

Si se tuviera como objetivo llevar adelante ese ranking, debería revisarse la metodología



de recolección de la información. Si los informes tienen por objeto reflejar patrones de problemas en cada uno de los países posiblemente sea inevitable la existencia de criterios subjetivos para incorporar en los informes algunos casos y no otros. Sin embargo, dada la rotación del personal de la oficina y del propio Relator/a, resultaría conveniente que en conjunto con la CIDH se establezcan algunos criterios rectores que pudieran ser tenidos en cuenta a la hora de la selección de casos. La verificación de los hechos que se incorporan deviene fundamental. Una metodología más homogénea y que trascienda a los funcionarios permitiría en el futuro llevar adelante mejores comparaciones y análisis.

Finalmente, la presente investigación sólo pretende reflejar la situación de la libertad de expresión en las Américas sobre la base de la visión de un actor legitimado para llevar adelante ese monitoreo: la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Las conclusiones aquí vertidas no pueden entenderse como un reflejo exacto de la realidad debido a razones metodológicas vinculadas al propio trabajo de la Relatoría y razones metodológicas de esta investigación. Sin embargo, el panorama que aquí se expone puede contribuir no sólo para mejorar y fortalecer el trabajo de la Relatoría sino también para tomar en cuenta y mejorar el papel fundamental de las organizaciones de la sociedad civil y de los Estados en su tarea de monitores y custodios de la libertad de expresión en los países de la región.



El **Centro de Estudios para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE)** fue creado en el año 2009 en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo con el objetivo de proveer de investigaciones y estudios rigurosos a sectores de la sociedad civil, periodistas, instituciones gubernamentales y comunidad académica dedicados a la defensa y a la promoción de estos derechos, especialmente en América Latina. La creación del CELE responde a la necesidad de construir espacios de debate y estudio dedicados a reflexionar sobre la importancia, los contenidos y los límites de estos derechos en la región. Para esto, el centro se propone dialogar y trabajar en conjunto con otras unidades académicas del país y de Latinoamérica. En este marco, los objetivos específicos del CELE son:

- Desarrollar estudios y guías de recomendaciones que tengan impacto en las políticas públicas vinculadas al acceso a la información y la libertad de expresión.
- Fomentar junto a distintas unidades académicas la profundización de estudios en cuestiones vinculadas a estos derechos.
- Contribuir a generar conciencia sobre la importancia de estos derechos en sociedades democráticas, fundamentalmente en las nuevas generaciones.

The **Center for Studies on Freedom of Expression and Access to Information (CELE)** was founded in 2009 at the Palermo University Law School with the objective to provide rigorous investigations and studies to sectors of civil society, journalists, government institutions and the academic community that are dedicated to the promotion of those rights, primarily in Latin America. CELE was created in response to a need to construct spaces for debate and study dedicated to reflecting on the importance and the limits of freedom of expression and access to public information in the region. In order to accomplish this, the center proposes to create dialogue and collaborate with other academic entities in Argentina and in Latin America. In this framework, CELE's specific objectives are:

- To develop studies and guides of recommendations that can have an impact on public policies related to access to information and freedom of expression.
- To initiate, together with other academic entities, the improvement of studies and questions relating to these rights.
- To raise awareness of the importance of these rights in democratic societies, especially in the younger generations.