

ÍNDICE

INFORME ESPECIAL DEL RELATOR SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN 1998

Página

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	7
A. Antecedentes de Creación de la Relatoría.....	7
B. Plan de Trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión	9
1. Informe General e Informes Temáticos	9
2. Red Hemisférica para la Protección de la Libertad de Expresión	9
3. Visitas a los Países	10
4. Promoción	10
C. Actividades Desarrolladas por el Relator Especial para la Libertad de Expresión	11
1. Actividades de promoción y difusión	11
2. Visitas a Países	13
3. Red Hemisférica de Protección de la Libertad de Expresión	13
CAPÍTULO II La Libertad de Expresión en el Contexto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	15
A. Marco Normativo	15
B. Reseña de la Jurisprudencia Desarrollada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Materia de Libertad de Expresión	17
1. Caracteres y Dimensiones de la Libertad de Expresión.....	17
2. Papel de los Medios de Comunicación Social en la Libertad de Expresión	18
3. Restricciones a la Libertad de Expresión	18

	<u>Página</u>
4. Libertad de Expresión, Censura Previa y Responsabilidades Ulteriores.....	21
5. Libertad de Expresión y el derecho a proteger el derecho a la honra y dignidad de las personas.....	22
6. Libertad de Expresión y periodismo.....	23
7. Libertad de Expresión y Democracia.....	23
C. Casos Relacionados con la Libertad de Expresión que se Encuentran Pendientes de Resolución en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	23
CAPÍTULO III Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio	25
CAPÍTULO IV Leyes de Desacato, Colegiación Obligatoria y Asesinato de Periodistas	
A. Leyes de Desacato.....	36
B. Leyes de colegiación obligatoria	43
1. Algunos casos de reciente jurisprudencia sobre colegiación obligatoria en los Estados miembros	48
C. Asesinatos de Periodistas	48
1. Casos de asesinatos de periodistas ocurridos Durante 1998 en el hemisferio	51
CAPÍTULO V Consideraciones Finales y Recomendaciones	59
ANEXOS	61
1. Opinión Consultiva OC-5 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas.....	63
2. Opinión Consultiva OC-7 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Derecho sobre el Derecho Rectificación o Respuesta	106
3. Caso Verbitsky V. Argentina	147

4.	Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	153
5.	Comunicados de Prensa	163
	a) Perú	167
	b) Cuba	169
	c) Colombia.....	171
	d) Chile	171
	e) Argentina	173
6.	Declaración de Chapultepec	174

INFORME ESPECIAL DEL RELATOR PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

INTRODUCCIÓN

En 1858, J.S. Mill escribió: “Es de esperar, que haya quedado atrás el tiempo en el que es necesario la defensa de la libertad de expresión como una de las garantías en contra de gobiernos corruptos o autoritarios”.¹

Desafortunadamente en los últimos años en el hemisferio, alrededor de 150 periodistas han sido asesinados, cientos amenazados, y constantemente son desarrollados mecanismos indirectos para poner límites a la libertad de expresión, ya sea por vía de legislación, sentencias de tribunales de justicia, o iniciativas gubernamentales. Casi un siglo y medio después del comentario de Mill, sigue existiendo la necesidad de defender a la libertad de expresión, y no únicamente en contra de gobiernos dictatoriales, sino también frente a gobiernos elegidos democráticamente.²

Las últimas dos décadas pasarán a la historia como fundamentales en cuanto a cambios políticos. Ciudadanos de todos los países dejaron atrás los regímenes opresivos y autoritarios, para recibir gobiernos más abiertos y elegidos a través de procesos electorales. Elecciones libres y transparentes se convirtieron en el instrumento utilizado por la sociedad para retornar al sistema democrático. Indudablemente, éstas son una condición necesaria para que exista democracia. Sin embargo, no son una condición suficiente. Los regímenes autoritarios no se van a convertir en democráticos gracias a una sola elección o un par de elecciones, por más libres, y transparentes que éstas sean.

Para lograr un desarrollo democrático participativo y estable, no solamente son necesarias una serie de elecciones, sino también que se desarrollen otros elementos propios de las sociedades democráticas, como son el respeto y reconocimiento de los derechos humanos; un poder judicial y legislativo independiente y eficaz, un sistema de partidos políticos que faciliten una comunicación fluida entre los ciudadanos y sus líderes, una sociedad civil participativa, y sobre todo una amplia libertad de expresión basada en un libre acceso a la información que asegure la existencia de una ciudadanía bien informada para tomar sus decisiones.

Dentro de los requisitos para una democracia estable y participativa, indudablemente la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen los demás elementos para el fortalecimiento democrático. De ahí, que en varias oportunidades se haya considerado la libertad de expresión como la libertad fundamental para la existencia de una sociedad democrática.

¹ J.S. Mill, “On Liberty” en “On Liberty and other writings”, edited by Stefan Collini, Cambridge University Press, páginas 5 a 115.

² Es difícil establecer con precisión el número de periodistas muertos en los últimos años. En muchos casos, no es posible determinar con absoluta certeza el motivo del asesinato. Esta cifra es la utilizada por los distintas organizaciones de defensa de la libertad de expresión en el mundo.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.”³

Asimismo, para que la libertad de expresión se desarrolle plenamente, hace falta que se encuentre efectivamente protegida por la voluntad política de los gobiernos, que cuente con una legislación adecuada que sienta las bases legales para su defensa, y un Poder Judicial independiente y eficaz que garantice el ejercicio pleno de este derecho.

El respeto por la libertad de expresión ha progresado significativamente en todo el hemisferio. En comparación con décadas pasadas, en donde gran parte de los países del hemisferio se encontraban bajo gobiernos dictatoriales o fuertemente autoritarios, la democracia ha producido una mayor libertad de expresión. Sin embargo, si las instituciones democráticas son utilizadas como instrumentos para limitar la libertad de expresión, la democracia no encontrará un terreno fértil para continuar avanzando sobre la sociedad. Por el contrario, si existirá un terreno fértil para las tendencias autoritarias que aun sobreviven el advenimiento de la democracia.⁴

Hoy en día en varias democracias latinoamericanas existe una debilidad en las instituciones públicas encargadas del control de las autoridades y ciudadanos. Por ejemplo, en muchos casos, el Poder Judicial es ineficiente cuando se trata de investigar efectivamente los hechos que llegan a su conocimiento, y en su caso sancionar a los responsables; la corrupción y el narcotráfico han erosionado en numerosos casos las instituciones públicas. En esos Estados, es la prensa quien se ha transformado en el principal instrumento de control de las autoridades y sus ciudadanos, trayendo al debate público aquellos hechos ilegales o abusivos que han evadido los mecanismos de control o han encontrado en éstos un aliado o cómplice. Es así, que la prensa en muchas ocasiones se ha transformado en el instrumento más efectivo de control y freno a aquellos actos ilegales o abusivos de las autoridades o particulares, lo que ha ocasionado diversas situaciones de peligro para ésta.

Este es el marco de análisis que utilizará la Relatoría para evaluar la libertad de expresión en el hemisferio. Sería limitado cualquier intento de evaluar la libertad de expresión sin tener en cuenta el contexto democrático en el que ocurre. Elecciones libres, respeto a los derechos humanos, poderes públicos independientes, eficaces y libertad de expresión, entre otras, son características fundacionales de la democracia que no pueden ser evaluadas en forma aislada.

³ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 19 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Nº 5, párr. 47-48. Anexo A.

⁴ El Relator considera de igual manera que la pobreza y marginación social en que viven amplios sectores de la sociedad en América, afecta la libertad de expresión de los ciudadanos del hemisferio, toda vez que sus voces se encuentran postergadas, como de igual modo, impide el desarrollo progresivo de la gama de derechos humanos en su conjunto.

Este primer informe del Relator para la Libertad de Expresión, considerando el poco tiempo que lleva en su cargo, pretende ser el punto de partida de una serie de informes tanto de carácter general como temático. En esta oportunidad, se hará una reseña en términos generales de los principales objetivos que tendrá la Relatoría para la Libertad de Expresión y se expondrán las preocupaciones iniciales del Relator sobre la materia.

En el Capítulo I se hará mención a los antecedentes y objetivos que consideró la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para crear la Relatoría para la Libertad de Expresión, el plan de trabajo del Relator para sus tres primeros años, y un recuento de sus principales actividades en estos primeros cinco meses. En el Capítulo II se hace una reseña de las normas sobre libertad de expresión consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo "la Convención") y la jurisprudencia desarrollada por los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos. Asimismo, se hace una breve mención a los casos que se encuentran en trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el Capítulo IV el Relator expresa sus principales preocupaciones en materia de libertad de expresión y trata tres temas específicos, asesinatos de periodistas, leyes de desacato y normas sobre colegiación obligatoria de periodistas. Finalmente, en el Capítulo V el Relator formula sus Consideraciones Finales y Recomendaciones a los Estados miembros.

CAPÍTULO I

A. Antecedentes de Creación de la Relatoría

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que fue creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de la esfera de sus atribuciones y competencias, y opera dentro del marco jurídico de ésta.⁵

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya función primordial es promover la observancia y defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Las atribuciones de la Comisión derivan fundamentalmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la propia Carta de la Organización de los Estados Americanos. Con tal propósito, la Comisión investiga y decide sobre denuncias de violaciones a los derechos humanos, celebra visitas *in loco*, prepara proyectos de tratado y declaraciones sobre derechos humanos, así como informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

En lo que se refiere específicamente a la libertad de expresión, la Comisión ha tratado este tema a través de su sistema de peticiones individuales, en los cuales se ha pronunciado sobre casos de censura y de crímenes contra periodistas que han quedado impunes. Asimismo, ésta se ha pronunciado sobre las amenazas y restricciones a los medios de comunicación social por medio de informes especiales, como fue por ejemplo el Informe sobre leyes de desacato. De igual manera, la Comisión ha analizado la situación de la libertad de expresión en sus diversas visitas *in loco* y en sus informes generales.⁶ Por último, la Comisión ha adoptado medidas cautelares con el objetivo de actuar de manera urgente a fin de evitar daños irreparables a las personas.⁷

La Comisión, en su 97º período ordinario de sesiones celebrado en octubre de 1997, en ejercicio de las facultades que le otorgan la Convención y su Reglamento, y tomando en consideración las recomendaciones efectuadas por amplios sectores de la sociedad de los diferentes Estados del hemisferio, sobre la profunda preocupación que existe por las constantes restricciones a la libertad de expresión, y como resultado de sus propias observaciones acerca de la realidad de la libertad de expresión en donde ha podido constatar las graves amenazas y problemas que existen para el pleno y efectivo desenvolvimiento de este derecho de vital importancia para la consolidación y desarrollo del estado de derecho, decidió por unanimidad de sus miembros establecer una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, con carácter permanente, independencia funcional, y estructura operativa propia (en lo sucesivo "la Relatoría"). La Comisión, en su 98º período extraordinario de sesiones celebrado en marzo de 1998, definió de manera general las características y funciones que debería tener la Relatoría y decidió crear un fondo voluntario de asistencia económica para la

⁵ Véase, artículos 40 y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁶ Véase, "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México", OEA/Ser.L/V/II.100 Doc.7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998; "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia", OEA/Ser.L/II. 102 Doc.9 rev.1, 26 de febrero de 1996.

⁷ El artículo 29(b) del Reglamento de la Comisión señala que: " En casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados. "

misma.⁸ La Comisión, durante 1998, llamó a concurso público para el cargo de Relator Especial para la Libertad de Expresión en las Américas. Luego de evaluar todas las postulaciones y haber sostenido entrevistas con varios candidatos, la Comisión decidió designar al abogado de nacionalidad argentina Santiago Alejandro Canton como Relator Especial, quien asumió el cargo el 2 de noviembre de 1998.

La Comisión, al crear la Relatoría, busca estimular de manera preferente la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión en el hemisferio, considerando el papel fundamental que ésta juega en la consolidación y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos; formular recomendaciones específicas a los Estados miembros sobre materias relacionadas con la libertad de expresión, a fin de que se adopten medidas progresivas en su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre la materia, y actuar prontamente respecto a aquellas peticiones y otras comunicaciones en donde se señale que este derecho está siendo conculcado en algún Estado miembro de la OEA.

Esta iniciativa de la CIDH de crear una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados miembros de la OEA, durante la Segunda Cumbre de las Américas. En esta Cumbre, los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas reconocieron el papel fundamental que la libertad de expresión juega en materia de derechos humanos y dentro del sistema democrático y expresaron su satisfacción por la creación de esta Relatoría de carácter permanente. Es así, que en la Declaración de Santiago adoptada en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron expresamente que:

Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [en materia de derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.⁹

Asimismo, en esta misma Cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas expresaron su compromiso de apoyar la Relatoría para la Libertad de Expresión. Sobre el particular, en el Plan de Acción de la citada Cumbre se recomendó lo siguiente:

Fortalecer el ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia, incluyendo el derecho fundamental a la libertad de expresión y de pensamiento,

⁸ En términos generales la Comisión señaló que los deberes y mandatos de la Relatoría deberían comprender entre otros: 1. Preparar un informe sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas y presentarlo a la Comisión para su consideración e inclusión en el informe anual de la CIDH a la Asamblea General de la OEA. 2. Preparar informes temáticos. 3. Recopilar la información necesaria para la elaboración de los informes. 4. Organizar actividades de promoción encomendadas por la Comisión, incluyendo pero no limitándose a presentar documentos en conferencias y seminarios pertinentes, instruir a funcionarios, profesionales y estudiantes sobre el trabajo de la Comisión en este ámbito, y preparar otros materiales de promoción. 5. Informar inmediatamente a la Comisión de situaciones urgentes que merecen que la Comisión solicite la adopción de medidas cautelares o de medidas provisionales que la Comisión pueda solicitar a la Corte Interamericana para evitar daños graves irreparables a los derechos humanos en casos urgentes. 6. Proporcionar información a la Comisión sobre el procesamiento de casos individuales relacionados con la libertad de expresión.

⁹ 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 Estados Americanos.

mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.¹⁰

B. Plan de Trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión

El Relator Especial ha elaborado un plan de trabajo que señala cuáles serán sus actividades prioritarias sobre la materia y hacia donde estarán principalmente dirigidos sus esfuerzos durante los primeros tres años.

Las principales actividades del Relator Especial estarán dirigidas hacia: 1) la elaboración de informes generales e informes especiales temáticos; 2) la creación de una red hemisférica para la protección de la libertad de expresión; 3) la realización de visitas a los Estados miembros de la OEA a fin de monitorear en éstos la situación de la libertad de expresión; 4) la promoción del derecho a la libertad de expresión en los países miembros de la OEA.

1. Informe general e informes temáticos

Uno 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 éste 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.

Para 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.

Asimismo, el Relator elaborará informes de carácter temático respecto de aquellas materias que considere que necesitan de un estudio más especializado.

2. Red hemisférica para la protección de la libertad de expresión

Uno de los objetivos de la oficina del Relator Especial es la creación de una red hemisférica para la protección de la libertad de expresión, compuesta por diferentes organismos no gubernamentales, medios de comunicación y periodistas, de manera tal que se facilite la transmisión rápida de información entre los miembros de esta red sobre posibles violaciones a la libertad de expresión que ocurran en algún Estado miembro de la OEA.

¹⁰ Plan de Acción, 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 Estados Americanos.

A juicio del Relator, la creación de esta red hemisférica es de vital importancia para la efectiva protección de la libertad de expresión en las Américas, ya que uno de los principales problemas para la defensa de la libertad de expresión es la falta de información oportuna sobre violaciones a este derecho.

Dentro de este contexto, la mayoría de los casos de violación a la libertad de expresión que llegan a conocimiento público, ya sea a nivel nacional o internacional, son aquellos casos que afectan a personas de reconocida trayectoria, o bien ocurren en las principales ciudades, las cuales tienen fácil acceso a los medios nacionales de comunicación. Sin embargo, en muchos casos de violaciones a la libertad de expresión, son víctimas personas que carecen de las facilidades para lograr que el caso tenga relevancia nacional o internacional, u ocurren en el interior del país, donde es difícil el acceso a los medios de comunicación.

Evidentemente, una de las garantías principales para la defensa de este derecho es la publicidad. El desconocimiento y el silencio son los mejores aliados de la impunidad y consecuentemente para silenciar a quienes ejercen las funciones de comunicadores sociales. Una red que permita el flujo rápido de información, permitirá indudablemente limitar y solucionar gran cantidad de casos sobre violaciones a la libertad de expresión.

El objetivo de la red hemisférica es el de traer a la atención de la comunidad nacional e internacional los problemas que afectan a la libertad de expresión en el hemisferio y la importancia de éstos. La red transmitirá información en forma rápida al Relator Especial, quien a su vez transmitirá esa información a los Estados, la comunidad internacional y los medios de comunicación. El Relator se asegurará que la información proveniente de los organismos de la sociedad civil sea correcta, y que se hayan tomado todas las medidas necesarias para asegurarse la certeza de la información recibida.

3. Visitas a los países

El 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.

4. Promoción

La promoción del derecho a la libertad de expresión en si y dentro del conjunto de los derechos humanos, constituye uno de los mecanismos más efectivos para la vigencia y defensa de la libertad de expresión en el hemisferio. A juicio del Relator, la promoción debe incluir actividades de educación, capacitación y difusión.

El Relator Especial propone la realización de una conferencia hemisférica para promover el derecho a la libertad de expresión en las Américas. El propósito principal de esta conferencia es el de buscar una agenda en común para defender la libertad de expresión en el hemisferio, entre los Estados, la Relatoría, medios de comunicación, organismos representantes de la sociedad civil y periodistas en general.

En los últimos años, funcionarios de los gobiernos, periodistas independientes, y organizaciones de la sociedad civil, han expresado sus puntos de vista en relación con el tema de la libertad de expresión. En muchas oportunidades ha quedado demostrada la diferencia de criterios con respecto a este tema. Una reunión hemisférica permitirá buscar puntos en común entre las distintas partes para fortalecer una agenda que permita una verdadera defensa de este derecho en todo el hemisferio. El Relator buscará financiamiento para organizar esta conferencia hemisférica.

Asimismo, el Relator buscará el financiamiento necesario a fin de realizar actividades de difusión, capacitación y educación en los diferentes Estados del hemisferio con el objeto de crear conciencia y conocimiento entre los diversos sectores de la sociedad, especialmente aquellos que trabajan diariamente como comunicadores sociales y las instituciones nacionales que tratan temas de libertad de expresión, sobre la importancia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, las normas internacionales sobre libertad de expresión, la jurisprudencia comparada en la materia, y la importancia de la libertad de expresión en el contexto y desarrollo de una sociedad democrática. Estas actividades de difusión y educación se traducirían en la realización de talleres, seminarios y elaboración de manuales y otro tipo de publicaciones.

C. Actividades Desarrolladas por el Relator Especial para la Libertad de Expresión

1. Actividades de promoción y difusión

Durante los primeros meses en el desempeño del cargo, el Relator participó en numerosos eventos para dar a conocer la creación de la Relatoría, y exponer el plan de trabajo de la misma.

En noviembre de 1998, el Relator participó de la 54ª Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), en Punta del Este, Uruguay. Durante esta reunión, el Relator expuso sobre los objetivos y desafíos que tiene la Relatoría y su importancia dentro del marco de la protección de los derechos humanos en general y de la libertad de expresión en particular.¹¹ Asimismo, el Relator expuso sobre su deseo de trabajar en forma coordinada con la SIP de manera de intercambiar experiencias e información de manera fluida. De igual manera, durante dicha reunión, el Relator tuvo la oportunidad de reunirse personalmente con varios de los representantes ante la SIP para discutir sobre el estado de la libertad de expresión en varios de los países de la región.

Al final de dicha reunión, la SIP emitió una resolución mediante la cual decidió brindar todo su apoyo a las actividades de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.¹²

¹¹ La SIP es un organismo donde se encuentran reunidos representantes de los principales medios de prensa del hemisferio.

¹² Esta resolución señala que: "OEA. Considerando que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos ha creado una Relatoría especial para la Libertad de expresión, y designó al jurista Santiago Canton como titular de ella"

"Que la SIP ha estado permanentemente interesada en esta Relatoría para la preservación y garantía de la libertad de expresión y de prensa en el continente, así como para mantener una vigilante actitud frente a los agravios contra los periodistas y los periódicos"

Durante este encuentro, el Relator se reunió con los representantes de fundaciones que se dedican al tema de la Libertad de Expresión, tales como las fundaciones "Freedom Forum" y "McCormick Foundation". En estas reuniones se discutieron posibilidades de cooperación futura. En el caso de "Freedom Forum", ha colaborado con la Relatoría, organizando un seminario para coordinar las actividades de la Relatoría con la sociedad civil, y asimismo han expresado su interés en expandir la colaboración a otras áreas.

En noviembre de 1998, el Relator asistió al "IV Seminario Iberoamericano sobre Medios de Comunicación y Sociedad Democrática", en Cartagena, Colombia, invitado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, oportunidad en que expuso sobre las funciones y objetivos de la Relatoría a fin de proteger la libertad de expresión en el hemisferio.¹³

En diciembre de 1998, el Relator participó como invitado en un grupo de trabajo sobre "Periodismo de Investigación y Corrupción", el cuál fue organizado por la Organización Artículo XIX.¹⁴ El objetivo de la reunión fue desarrollar una propuesta de legislación que facilite las tareas de investigación de los periodistas en casos de corrupción. Este grupo de trabajo busca el apoyo de todos los relatores sobre libertad de expresión existentes, OEA, ONU y OSCE, a fin de que colaboren en proponer legislación que facilite las tareas de los periodistas.

En el mes de febrero 1999, el Relator fue invitado a exponer sobre la creación y alcances de la Relatoría ante el Comité Coordinador de las Organizaciones sobre Libertad de Prensa.¹⁵ Luego de la reunión, este grupo expuso su completo apoyo a la Relatoría, e indicó que buscará formas para colaborar directamente con las actividades del Relator.

El Relator participó durante el 102 período ordinario de sesiones de la Comisión, durante el cual entre otras cosas dio a conocer las diferentes actividades desarrolladas, y coordinó futuras actividades con los miembros de la Comisión.

Durante este período, el Relator también buscó difundir ampliamente la creación de la Relatoría a través de los medios de comunicación. El Relator participó de numerosos programas radiales y de televisión, tanto de carácter nacional como hemisférico.

(...Continuación)

LA ASAMBLEA DE LA SIP RESUELVE

Congratularse por la creación de la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA \manifestar a la OEA su apoyo a la Relatoría especial en su labor de preservar la libertad de expresión y de prensa en el continente

Dejar constancia de su deseo de mantener lazos de cooperación con la Relatoría y convocar al titular de la misma para establecer fórmulas concretas de colaboración.

¹³ Esta Cátedra, tiene lugar tres veces por año, en Colombia, Guatemala y Bolivia, y el objetivo es capacitar en temas de libertad de expresión y democracia a representantes de medios de comunicación en el hemisferio.

¹⁴ Esta es una organización no gubernamental con sede en Londres que se dedica al estudio de la libertad de expresión alrededor del mundo.

¹⁵ Esta organización es una de las de mayor importancia a nivel mundial en defensa de la libertad de expresión. Esta compuesta por el Comité para Proteger Periodistas (CPJ), Unión de Prensa del Commonwealth (CPU), Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Asociación Internacional de Broadcasting (IAB), Federación Internacional de Prensa (FIPP), Instituto Internacional de Prensa (IPI), Asociación Norteamericana de Broadcasters (NABA), Asociación Mundial de Diarios (WAN), y el Comité Mundial para la Libertad de Prensa (WPFC).

El Relator también se reunió con los Representantes Permanentes de los Estados ante la OEA, para informarlos sobre las actividades que piensa realizar la Relatoría, y coordinar con ellos la comunicación entre la Relatoría y los Representantes Permanentes. En los próximos meses el Relator continuará reuniéndose con dichos Representantes Permanentes.

2. Visitas a países

El Relator, a la semana de haber comenzado en el cargo acompañó a la CIDH a una visita *in loco* al Perú. Durante esta visita, el Relator participó en múltiples reuniones con representantes del Estado peruano, así como con representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación.

Al finalizar la visita, el Relator adjuntó al comunicado de prensa emitido por la Comisión sus consideraciones sobre la situación de la libertad de expresión en Perú.¹⁶

3. Red Hemisférica de protección de la libertad de expresión

Como se señala anteriormente, una de las prioridades de la Relatoría será la creación de una red hemisférica para la protección de la libertad de expresión, que servirá como canal de información sobre violaciones a la libertad de expresión en el continente. Esta red estará conformada principalmente por organizaciones de la sociedad civil y periodistas en general.

El Relator, con el objetivo de comenzar a coordinar la red hemisférica de protección a la libertad de expresión, organizó conjuntamente con el "Freedom Forum", y el "Instituto de Prensa y Sociedad" (IPYS) de Perú, una reunión con representantes de organizaciones de la sociedad civil de algunos países de América Latina. Esta reunión fue un importante primer paso para coordinar la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y la Relatoría. En los próximos meses se realizará una segunda reunión.

Uno de los casos en los que participó la Relatoría y que sirve de ejemplo de cómo debería operar esta red hemisférica, es el caso del locutor de radio de nacionalidad peruana Johny Pezo. El señor Pezo quien es locutor de un programa de radio de Perú, fue obligado por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) a leer al aire, una proclama en favor de este movimiento guerrillero. El señor Pezo fue amenazado de muerte si se negaba a leer la proclama. Johny Pezo aceptó leerla pero con anterioridad informó a los oyentes que lo haría en contra de su voluntad. Luego de leer la proclama, y en momentos que abandonaba la radio, fue interrogado por la policía. Al día siguiente concurrió a la policía, y quedó detenido y acusado de apología del delito.

Inmediatamente después de recibir la información de la detención, el grupo IPYS en Perú se aseguró de la certeza de la información recibida, y puso un abogado a disposición de Johny Pezo e informó a través del internet, a toda la comunidad internacional, incluyendo la Relatoría. El Relator se comunicó inmediatamente con la Misión del Perú ante la OEA, y planteó la preocupación por el caso en cuestión. Finalmente, el señor Johny Pezo fue dejado en libertad y exonerado de toda culpa.

¹⁶ Véase, anexo E (1).

Este caso ejemplifica de que manera una red hemisférica de protección a la libertad de expresión bien organizada puede contribuir a solucionar las violaciones a la libertad de expresión que ocurran en diferentes partes del hemisferio.

CAPITULO II

La Libertad de Expresión en el Contexto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El Relator considera oportuno hacer una breve mención de las normas específicas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se refieren a la libertad de expresión y aquellas que de una manera genérica tienen relación con ésta. Asimismo, se hará mención de la jurisprudencia desarrollada por los órganos de protección del sistema interamericano de los derechos humanos en materia de libertad de expresión.

A. Marco Normativo

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, la cual puede ser ejercida por todos los medios y no puede ser objeto de censura, sino de responsabilidades ulteriores. La Convención textualmente señala que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

De igual manera, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 4 señala que “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.”

Asimismo, la Convención en su artículo 14, consagra el derecho de rectificación o repuesta, señalando que toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes

emitidas en su perjuicio a través de los medios de difusión tiene derecho a la rectificación de la información en las condiciones que establezca la ley.¹⁷

Estas normas que se refieren a la libertad de expresión de manera específica deben ser entendidas en conjunto con otras normas de carácter general que se consagran en la Convención Americana, como son los artículos 1 y 2 de la misma.

El artículo 1(1) de la Convención señala que los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ésta y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Sobre el particular, el Estado tiene dos obligaciones: una, de respetar, y otra de garantizar los derechos y libertades consagrados en la Convención.

Sobre la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

En toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos (consagrados en la Convención), se está ante un deber de inobservancia del deber de respeto...(E)l Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aún si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.¹⁸

En lo que se refiere a la segunda obligación, la de “garantizar” el pleno y libre ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que esta obligación implica:

El deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.¹⁹

El artículo 2 de la Convención Americana se refiere a que los Estados tienen la obligación de adoptar las “disposiciones legislativas o de otro carácter” necesarias, si no existieran ya, para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana.²⁰

¹⁷ El artículo 14 textualmente señala que:” 1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. 3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.”

¹⁸ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 170.

¹⁹Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166.

²⁰ El artículo 2 de la Convención Americana textualmente señala que “Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarios para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

Asimismo, la Corte ha señalado que "la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos."²¹

B. Reseña de la Jurisprudencia Desarrollada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Materia de Libertad de Expresión

El Relator considera oportuno hacer una breve reseña de la principal jurisprudencia desarrollada por los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ambos órganos del Sistema Interamericano han desarrollado importante jurisprudencia que se refiere de manera específica a la libertad de expresión. La Corte ha desarrollado su jurisprudencia en esta materia básicamente por medio de opiniones consultivas en donde trató el tema de la colegiatura obligatoria de los periodistas. La Comisión a su vez ha creado jurisprudencia sobre la base de casos individuales y un estudio de carácter especial que realizó sobre las leyes de desacato en el hemisferio.

A continuación, el Relator reproduce la jurisprudencia desarrollada por los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en los siguientes temas: caracteres y dimensiones de la libertad de expresión; papel de los medios de comunicación social en la libertad de expresión; restricciones a la libertad de expresión; libertad de expresión, censura previa y responsabilidades ulteriores; libertad de expresión y el derecho a proteger el derecho a la honra y dignidad de las personas; libertad de expresión y democracia.²²

1. Caracteres y dimensiones de la libertad de expresión

El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.²³

²¹ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 167 y 168.

²² Véase, Grossman Claudio; Goldman Robert K.; Martin Claudia; Rodríguez Pinzón Diego; Zwaak Leo; "Repertorio de Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" Tomos I y II; Centro de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario Washington College of Law American University.

²³ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Nº 5, párr. 30. Anexo A.

En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.²⁴

En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.²⁵

Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.²⁶

2. Papel de los medios de comunicación social en la libertad de expresión

Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.²⁷

3. Restricciones a la libertad de expresión

Así pues, como la Convención lo reconoce, la libertad de pensamiento y expresión admite ciertas restricciones propias, que serán legítimas en la medida en que se inserten dentro de los requerimientos del artículo 13.2. Por lo tanto, como la expresión y la difusión del pensamiento son indivisibles, debe destacarse que las restricciones a los medios de difusión lo son también, a la libertad de expresión, de tal modo que, en cada caso, es preciso considerar si se han respetado o no los términos del artículo 13.2 para determinar su legitimidad y establecer, en consecuencia, si ha habido o no una violación de la Convención.²⁸

²⁴ *Ibid* párr. 31.

²⁵ *Ibid*. párr. 32.

²⁶ *Ibid* párr. 33.

²⁷ *Ibid* párr. 34.

²⁸ *Ibid* párr. 36.

La disposición citada señala dentro de qué condiciones son compatibles restricciones a la libertad de expresión con la Convención. Esas restricciones deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse.²⁹

El artículo 13.2 de la Convención define a través de qué medios pueden establecerse legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Estipula, en primer lugar, la prohibición de la censura previa la cual es siempre incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, salvo las excepciones contempladas en el inciso 4 referentes a espectáculos públicos, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión. En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.³⁰

El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,
- b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,
- c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y
- d) Que esas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.

Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2.³¹

En efecto, una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público. La Corte interpreta que el alegato según el cual la colegiación obligatoria es estructuralmente el modo de organizar el ejercicio de las profesiones en general y que ello justifica que se someta a dicho régimen también a los periodistas, implica la idea de que tal colegiación se basa en el orden público.³²

Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que "necesarias", sin ser sinónimo de "indispensables", implica la existencia de una "necesidad social imperiosa" y que para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente demostrar que sea "útil", "razonable" u "oportuna". (Eur. Court H. R., The Sunday Times case, judgment of 26 April 1979, Series A Nº 30, párr. Nº 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de

²⁹ *Ibid* párr. 37.

³⁰ *Ibid* párr. 38.

³¹ *Ibid* párr. 39.

³² *Ibid* párr. 64.

ese legítimo objetivo. (The Sunday Times case, supra, párr. N° 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., Barthold judgment of 25 March 1985, Series A N° 90, párr. N° 59, pág. 26).³³

El artículo 13.2 tiene también que interpretarse de acuerdo con las disposiciones del artículo 13.3, que es el más explícito en prohibir las restricciones a la libertad de expresión mediante "vías o medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones". Ni la Convención Europea ni el Pacto contienen una disposición comparable. Es, también, significativo que la norma del artículo 13.3 esté ubicada inmediatamente después de una disposición -el artículo 13.2- que se refiere a las restricciones permisibles al ejercicio de la libertad de expresión. Esa circunstancia sugiere el deseo de asegurar que los términos del artículo 13.2 no fuesen mal interpretados en el sentido de limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión.³⁴

El artículo 13.3 no sólo trata de las restricciones gubernamentales indirectas, sino que también prohíbe expresamente "controles... particulares" que produzcan el mismo resultado. Esta disposición debe leerse junto con el artículo 1.1 de la Convención, donde los Estados Partes "se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos (en la Convención)... y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción..." Por ello, la violación de la Convención en este ámbito puede ser producto no sólo de que el Estado imponga por sí mismo restricciones encaminadas a impedir indirectamente "la comunicación y la circulación de ideas y opiniones", sino también de que no se haya asegurado que la violación no resulte de los "controles.. particulares" mencionados en el párrafo 3 del artículo 13.³⁵

Las infracciones al artículo 13 pueden presentarse bajo diferentes hipótesis, según conduzcan a la supresión de la libertad de expresión o sólo impliquen restringirla más allá de lo legítimamente permitido.³⁶

En verdad no toda transgresión al artículo 13 de la Convención implica la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando, por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. Ejemplos son la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental. En tal hipótesis, hay una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática. La Corte considera que la colegiación obligatoria de los periodistas, en los términos en que ha sido planteada para esta consulta, no configura un supuesto de esta especie.³⁷

La supresión de la libertad de expresión como ha sido descrita en el párrafo precedente, si bien constituye el ejemplo más grave de violación del artículo 13, no es la única hipótesis en que dicho artículo no sea respetado. En efecto, también resulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno.³⁸

Más aún, en los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los

³³ *Ibid* párr. 46.

³⁴ *Ibid* párr. 47.

³⁵ *Ibid* párr. 48

³⁶ *Ibid* párr. 53.

³⁷ *Ibid* párr. 54

³⁸ *Ibid* párr. 55

medios de comunicación, se establecen en la práctica "medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones."³⁹

4. Libertad de expresión, censura previa y responsabilidades ulteriores

La Convención permite la imposición de restricciones sobre el derecho de libertad de expresión con el fin de proteger a la comunidad de ciertas manifestaciones ofensivas y para prevenir el ejercicio abusivo de ese derecho. El artículo 13 autoriza algunas restricciones al ejercicio de este derecho, y estipula los límites permisibles y los requisitos necesarios para poner en práctica estas limitaciones. El principio estipulado en ese artículo es claro en el sentido de que la censura previa es incompatible con el pleno goce de los derechos protegidos por el mismo. La excepción es la norma contenida en el párrafo 4, que permite la censura de los "espectáculos públicos" para la protección de la moralidad de los menores. La única restricción autorizada por el artículo 13 es la imposición de responsabilidad ulterior. Además, cualquier acción de este tipo debe estar establecida previamente por la ley y sólo puede imponerse en la medida necesaria para asegurar: a) el respeto de los derechos o la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.⁴⁰

La interdicción de la censura previa, con la excepción que prevé el párrafo 4 del artículo 13, es absoluta. Esta prohibición existe únicamente en la Convención Americana. La Convención Europea y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos no contienen disposiciones similares. Constituye una indicación de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas, el hecho de que no se prevea ninguna otra excepción a esta norma.⁴¹

El artículo 13 determina que cualquier restricción que se imponga a los derechos y las garantías contenidos en el mismo, debe efectuarse mediante la imposición de responsabilidad ulterior. El ejercicio abusivo del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a ningún otro tipo de limitación. Como lo señala la misma disposición, quien ha ejercido ese derecho en forma abusiva, debe afrontar las consecuencias ulteriores que le incumban.

En virtud de los razonamientos expuestos la Comisión considera que la decisión de prohibir la entrada, la circulación y la distribución del libro "Impunidad diplomática", en Chile, infringe el derecho a difundir "informaciones e ideas de toda índole" que Chile está obligado a respetar como Estado Parte en la Convención Americana. Dicho en otros términos, tal decisión constituye una restricción ilegítima del derecho a la libertad de expresión, mediante un acto de censura previa, que no está autorizado por el artículo 13 de la Convención.⁴²

Asimismo, la Comisión también tuvo oportunidad para expedirse sobre el tema, al recibir una petición en la que se denunciaba la violación del derecho a la libertad de expresión por parte del Gobierno de Grenada por haber confiscado varios libros⁴³. La Comisión señaló al analizar este caso, que los actos de confiscación y prohibición de libros por parte del Gobierno tienen el efecto de imponer una "censura previa" a la libertad de expresión, y por lo tanto han violado el doble derecho a recibir e impartir información a "toda persona", tanto al interior como hacia afuera de la comunidad, sin distinción de fronteras, tal como lo consagra el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Gobierno no ha demostrado que el contenido de los libros se encuentre dentro de las excepciones, "respeto por los derechos o la

³⁹ *Ibid* párr. 56

⁴⁰ Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe 11/96, caso No 11.230, 3 de mayo de 1996, Francisco Martorell vs. Chile en Informe Anual de la CIDH 1996.

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*.

⁴³ Steve Clark v. Grenada, Caso 10.325 Informe N° 2/96, IACHR, OEA/Ser.LV/II.91 Doc. 7 at 122 Informe Anual (1995).

reputación de otros"; o "la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral pública", como lo consagra el artículo 13 de la Convención Americana.

Con base en lo expuesto anteriormente, la Comisión estimó que el Gobierno de Grenada violó los derechos de los peticionarios a la "libertad de pensamiento y expresión", cuando éste confiscó y prohibió los libros pertenecientes a los peticionarios y dijo que:

Las dos dimensiones mencionadas de la libertad de expresión, deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

El derecho de los peticionarios a transportar los libros a Grenada, y el derecho de recibirlos en Grenada, están protegidos por el artículo 13 de la Convención Americana. El artículo 2 de la Convención Americana consagra: "Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades". Por tanto, el Gobierno de Grenada debe asegurarse de que su legislación se conforma con las disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana.⁴⁴

5. Libertad de expresión y el derecho a proteger el derecho a la honra y dignidad de las personas

El Gobierno de Chile ha señalado que los derechos a la honra y la dignidad con frecuencia están en conflicto con la libertad de expresión, y que el Estado debe procurar equilibrar estos derechos con las garantías inherentes en la libertad de expresión y, por último, que un derecho puede ser sacrificado en virtud de otro derecho considerado más importante.⁴⁵

De acuerdo con la Convención, el Estado de Chile tiene una obligación positiva de proteger a las personas que se hallan dentro de su jurisdicción de las violaciones del derecho a la privacidad y, cuando ese derecho fuese violado, proporcionar soluciones prontas, efectivas y adecuadas para reparar cualquier perjuicio derivado de una violación de ese derecho.

En el presente caso se alega que el contenido del libro titulado "Impunidad diplomática" afectó la honra de algunas personas y que, bajo el pretexto de describir las circunstancias que condujeron a la partida de Chile del Embajador argentino, se realizaron ciertos ataques no relacionados contra individuos privados. Según el Gobierno, estos ataques fueron calificados de una gravedad tal, que sólo la total prohibición del libro podía considerarse una solución efectiva y adecuada para proteger el derecho a la privacidad y la honra de las víctimas.⁴⁶

La Comisión considera que no le corresponde examinar el contenido del libro en cuestión ni la conducta del señor Martorell porque carece de competencia para pronunciarse al respecto, y porque el derecho a la honra está debidamente protegido en la legislación chilena. Además, las personas que se consideren lesionadas en su honra y su dignidad cuentan, como surge de lo actuado en el presente caso, con recursos adecuados en los tribunales de justicia chilenos para dirimir esa cuestión.

⁴⁴ *Idem* párrafos 8 y 9.

⁴⁵ *Op.cit.* at 40

⁴⁶ *Ibid*

Por tal motivo la Comisión no puede aceptar el punto de vista del Gobierno de Chile en el sentido de que el derecho al honor tendría una jerarquía superior que la que tiene el derecho a la libertad de expresión”.

En el mismo sentido, las disposiciones del artículo 11 no pueden interpretarse, por los órganos del Estado de tal forma que resulten en una violación del artículo 13 de la Convención Americana, que prohíbe la censura previa.

La Comisión no está de acuerdo con ese argumento porque la forma de proteger la honra que ha utilizado el Estado de Chile en el presente caso es ilegítima. Aceptar el criterio utilizado por Chile en el caso del señor Martorell implica dejar al libre arbitrio de los órganos del Estado la facultad de limitar, mediante censura previa, el derecho a la libertad de expresión que consagra el artículo 13 de la Convención Americana.

Al reglamentar la protección de la honra y de la dignidad a que hace referencia el artículo 11 de la Convención Americana --y al aplicar las disposiciones pertinentes del derecho interno sobre esa materia-- los Estados Parte tienen la obligación de respetar el derecho de libertad de expresión. La censura previa, cualquiera sea su forma, es contraria al régimen que garantiza el artículo 13 de la Convención.

El posible conflicto que pudiese suscitarse en la aplicación de los artículos 11 y 13 de la Convención, a juicio de la Comisión, puede solucionarse recurriendo a los términos empleados en el propio artículo 13.

6. Libertad de expresión y democracia

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.⁴⁷

7. Periodismo y libertad de expresión

Dentro de este contexto el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano.⁴⁸

C. Casos Relacionados con la Libertad de Expresión que se Encuentran Pendientes de Resolución en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Actualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está tramitando más de 20 casos en donde se denuncian presuntas violaciones al derecho a la libertad de expresión cometidas por diferentes Estados miembros de la Organización.

⁴⁷ *Op.cit.* at 23

⁴⁸ *Op.cit.* at 23

Asimismo, la Comisión ha presentado recientemente dos demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se denuncia principalmente la violación al derecho a la libertad de expresión. Estos casos son:

Caso No 11.803 “Juan Pablo Olmedo y otros” (Chile) La Comisión recientemente envió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un caso contra el Estado Chileno por la violación a la libertad de expresión de Juan Pablo Olmedo y otros. La demanda versa por la censura judicial impuesta a la exhibición cinematográfica de la película “La Última Tentación de Cristo”, decisión que fue confirmada por la Corte Suprema de Chile.⁴⁹

Caso Nº 11.762 Baruch Ivcher Bronstein (Perú). La Comisión recientemente envió a la Corte Interamericana de derechos Humanos un caso contra el Estado peruano por la violación de los derechos humanos del señor Baruch Ivcher Bronstein. Entre los derechos violados se encuentra el derecho a la libertad de expresión. El señor Ivcher a quien el Estado peruano le privó de su nacionalidad, es el dueño de un canal de televisión a través del cual se realizaban críticas al gobierno peruano. El Estado peruano a través de diferentes mecanismos legales le revocó la nacionalidad al señor Ivcher, con el objeto de quitarle la propiedad de su canal televisivo, toda vez que la legislación peruana exige para ser propietario de un canal de televisión la nacionalidad peruana.

El Relator esta consciente que hay muchas materias que guardan relación con libertad de expresión que aún no han sido desarrolladas de manera jurisprudencial, como son entre otros la relación que existe entre libertad de expresión y género; libertad de expresión y pobreza; libertad de expresión y medidas cautelares y provisionales. El Relator continuará informando sobre el desarrollo jurisprudencial en materia de libertad de expresión, así como de todas aquella jurisprudencia que guarde relación con ésta.

⁴⁹ Véase, Comunicado de Prensa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 3/3 de 1999.

CAPITULO III

Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio

En este primer informe el Relator para la Libertad de Expresión, considerando el poco tiempo transcurrido desde la creación de la Relatoría, hará referencia únicamente a sus preocupaciones iniciales en la materia, producto de sus observaciones preliminares e información recibida. Asimismo, hará mención de aquellos países en donde existe una preocupación especial de la Relatoría sobre el estado de la libertad de expresión. De igual manera, realizará un análisis de tres áreas en las cuales existe una notoria amenaza a la libertad de expresión como son: los asesinatos de periodistas, la legislación sobre desacato y la colegiación obligatoria.

En términos generales, se puede decir que con elecciones democráticas en 34 de 35 Estados del hemisferio, el reconocimiento y protección de la libertad de expresión en el continente ha mejorado notoriamente en comparación a décadas pasadas en donde los regímenes dictatoriales o autoritarios, por si mismos representaban una clara restricción a la libertad de expresión.

No obstante lo anterior, en varios Estados de las Américas la libertad de expresión se encuentra aún amenazada, ya que muchos Estados no han creado aún un clima propicio para el pleno y efectivo desarrollo y reconocimiento de este derecho. Hay una gran variedad de factores, dependiendo de las circunstancias de cada Estado, que han contribuido a esto. Entre los que podemos mencionar el asesinato de periodistas, y las múltiples amenazas de que son objeto cotidianamente los medios de comunicación y los periodistas en general; la voluntad política de algunos gobiernos de acallar a sus críticos a través de diferentes formas de hostigamiento; la existencia y no derogación de leyes contrarias a la Convención Americana y otros instrumentos internacionales en materia de libertad de expresión; la aplicación de una censura previa y la existencia de organismos de censura de la libertad de expresión.

Los asesinatos de periodistas son una amenaza grave para el ejercicio de la libertad de expresión y la forma más directa de atacarla. Durante 1998 fueron asesinados 18 periodistas: Brasil (2), Canadá (1), Colombia(9), México (4) y Perú(2).⁵⁰ En algunos de estos casos no es posible establecer con certeza que el motivo del asesinato sea la actividad profesional del periodista. Sin embargo, en todos los casos los órganos de defensa de la libertad de expresión consideran que existen motivos suficientes para considerar que el móvil del asesinato puede haber sido la actividad profesional del periodista.

Las intimidaciones a los periodistas por medios de amenazas verbales o escritas, y las agresiones físicas a su persona y/o bienes es el método para coartar a libertad de expresión que se utiliza con mayor frecuencia en el continente. El Relator recibió numerosas comunicaciones en donde se daba cuenta de casos de intimidación a periodistas, especialmente de aquellos que se dedican a un periodismo de investigación.

Sobre el particular el Relator expresa que el asesinato y amenaza de periodistas crea un clima poco propicio para el efectivo desarrollo de la libertad de expresión, toda vez que por una vía violenta se esta acallando la "expresión primaria y principal" de este derecho, como son los periodistas.

⁵⁰ Véase, páginas 44 a 50.

El Relator ha recibido información de que la mayoría de los casos de asesinatos y amenazas de periodistas han quedado impunes y no están siendo investigados por las autoridades judiciales con la efectividad, profundidad y dedicación que ameritan. Sobre el particular, el Relator expresa que cada Estado tiene el deber de investigar efectivamente los hechos donde existan asesinatos o amenazas a periodistas y sancionar a sus responsables.⁵¹

El Relator ha podido apreciar que en muchos Estados de América sigue existiendo una legislación anacrónica en materia de libertad de expresión e incompatible con la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Al respecto, se pueden mencionar los casos de Panamá y Chile. En el primero de estos países existe un andamiaje legal que limita seriamente la libertad de expresión. Mas adelante se menciona la legislación específica panameña que está en violación del artículo 13 de la Convención. El Presidente Pérez Balladares ha indicado en distintas oportunidades su intención de modificar este cuerpo legal, pero hasta la fecha no ha habido ningún cambio.

Asimismo, en Chile existen leyes que consagran disposiciones que conllevan claras limitaciones a la libertad de expresión, como son los artículos 263 y 264 del Código Penal, el artículo 284 del Código de Justicia Militar y el artículo 6(b) de la Ley de Seguridad Interior del Estado. Por ejemplo, el artículo 6(b) de la Ley de Seguridad Interior del Estado sanciona a los que “difamen, injurien o calumnien” a altas autoridades del Estado chileno tales como el Presidente de la República, ministros de gobierno, parlamentarios, miembros de los tribunales superiores de justicia, comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas etc. Sobre el particular, las diferentes autoridades chilenas han invocado y utilizado este artículo contra quienes esgrimen ciertos comentarios críticos en contra de su persona.⁵² Por ejemplo, el 13 de abril de 1999, la Corte de Apelaciones de Santiago, amparada en la Ley de Seguridad Interior del Estado, dictó una resolución mediante la cual ordenó la incautación del libro “El Libro Negro de la Justicia Chilena” de la periodista Alejandra Matus, en razón de un requerimiento presentado por Servando Jordán, ex Presidente de la Corte Suprema de Chile y actual miembro de ese máximo Tribunal. Miembros de la policía civil llegaron a las oficinas de la Editorial Planeta y se llevaron todos los ejemplares de este libro, lo mismo hicieron en diferentes librerías del país.

El Relator ha podido apreciar que en otras oportunidades se suele intimidar a los medios de comunicación y periodistas con la presentación ante los órganos legislativos de proyectos de ley que representan una clara amenaza para la libertad de expresión. Por ejemplo en Perú, está pendiente la amenaza de una ley que obligaría a los periodistas a revelar sus fuentes.

En Argentina, en el mes de Junio, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley al Congreso que castiga con penas de prisión la filmación o grabación de actos secretos de funcionarios públicos sin su consentimiento, y su reproducción en medios de comunicación. El proyecto de ley sanciona a la prensa al penar “al que, para descubrir los secretos o vulnerar la intimidad del otro, grabare o reprodujere sonidos o imágenes, sin su consentimiento.” Este proyecto, en caso de ser aprobado, impediría el uso de los grabadores y las cámaras ocultas

⁵¹ Véase, páginas 44 a 50.

⁵² Quienes fueren sancionados en virtud de lo expuesto, pueden recibir penas que van desde presidio, relegación o extrañamiento menores en sus grados medio a máximo. Véase, artículo 7 de la Ley 12.927.

que en los últimos años han sido muy útiles para descubrir actos de corrupción por parte de funcionarios públicos y privados. Actualmente el proyecto tiene media sanción de la Cámara de Senadores.

En el ámbito judicial, existe una seria preocupación de la Relatoría por la utilización del sistema judicial con el objeto de limitar la libertad de expresión, particularmente de aquellos periodistas críticos a las autoridades. En ocasiones las demandas están basadas en legislación claramente violatoria del art. 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como son los casos de juicio por desacato, como se analizará más adelante.

En otros casos se utiliza el sistema judicial, como un mecanismo intimidatorio, al imponer a los periodistas penas de prisión o multa, obligación de concurrir en forma permanente a los tribunales, y gastos para su defensa que perjudican significativamente sus actividades. Cuando este mecanismo se utiliza contra aquellos periodistas críticos al gobierno, sé esta utilizando el sistema judicial como un instrumento para limitar la libertad de expresión, y no como un mecanismo para resolver un conflicto de intereses entre las autoridades y el periodista. Por ejemplo en Panamá, existen numerosos casos de juicios en contra de periodistas iniciados por funcionarios públicos.

Asimismo, relacionado con el poder judicial, el Relator mira con preocupación decisiones de algunos tribunales de justicia que restringen la libertad de expresión, apartándose de los términos reconocidos en la Convención Americana, o de la jurisprudencia internacional. En Chile, por ejemplo, la Corte Suprema prohibió la exhibición de la película "la Última Tentación de Cristo". Mientras que en Argentina, ha habido un aumento preocupante del número de decisiones de la Corte Suprema de Justicia restringiendo la libertad de expresión. Durante el último año, hubo 11 decisiones que limitan la libertad de expresión. La mayoría de estas decisiones, involucra a autoridades del Estado argentino.

El Relator observa con preocupación que en algunos Estados todavía existen entes censores que restringen y moldean considerablemente la libertad de expresión. Por ejemplo, la Constitución chilena expresamente señala que "la ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica". El relator ha tomado conocimiento que el Gobierno de Chile ha intentado modificar la Constitución Política en lo que respecta a la censura de la exhibición y publicidad cinematográfica. El 14 de abril de 1997 éste presentó al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional al inciso 19 No 12 inciso final de la Constitución mediante el cual se pretende eliminar la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación cinematográfica. Este proyecto de reforma constitucional se encuentra aún en trámite legislativo.

Otro mecanismo de control de la libertad de expresión es la utilización de fondos públicos para favorecer o perjudicar a algunos medios de comunicación. Por ejemplo en Nicaragua, comenzando a mediados de este año, la Dirección de Ingresos y la Dirección de Aduanas, suspendieron la publicidad en el diario La Prensa, mientras que mantuvieron los avisos en los otros medios. Esta diferencia de pautas entre "La Prensa" y los otros medios, indica una intención de perjudicar a "La Prensa."

La propaganda oficial representa en muchos casos una entrada económica muy significativa para los medios de comunicación. Las entidades estatales deben establecer un criterio claro, justo y objetivo para determinar como distribuir la propaganda oficial. En ningún

caso la propaganda oficial puede ser utilizada con la intención de perjudicar o favorecer a un medio de comunicación sobre otro.

Por último, una de las preocupaciones más serias de la Relatoría, es la investigación a periodistas por parte de los servicios de inteligencia, u otras dependencias estatales. Por ejemplo, el Relator tuvo acceso a documentación, supuestamente originada en los servicios de inteligencia peruanos, que detalla con precisión un plan para investigar en profundidad a aquellos periodistas críticos al gobierno, especialmente las Fuerzas Armadas y Servicios de Inteligencia. Mas adelante se informa en mas detalle sobre este caso. Asimismo, en Diciembre de 1998, en Argentina, cuatro oficiales de la Fuerza Aérea fueron sancionados por espiar a diez periodistas, en momentos en que la prensa criticaba las condiciones de seguridad en los aeropuertos y las privatizaciones de los mismos.

Asimismo, el Relator quiere destacar que la Declaración de Chapultepec esta obteniendo cada día más reconocimiento dentro de los diferentes sectores de nuestro continente, y se está convirtiendo en un importante punto de referencia en cuanto a libertad de expresión se trata.⁵³

Para este primer informe, el relator quiere expresar especialmente su preocupación por el estado de la libertad de expresión en Panamá y Perú. Asimismo, se hará mención a la situación de la libertad de expresión en Cuba.

En **Panamá** existe un conjunto de leyes anacrónicas que se refieren a la libertad de expresión las cuales más que ser una garantía para la efectiva protección de este derecho, se han transformado en una herramienta de uso frecuente por parte de los funcionarios públicos con fin de acallar las críticas en su contra. Esto ha traído como consecuencia que la libertad de expresión en Panamá se vea restringida y el debate público seriamente amenazado.

La utilización de estas leyes anacrónicas por parte de algunos funcionarios públicos panameños se ha traducido en un constante hostigamiento y asedio contra los periodistas y la prensa en general, quienes al ejercer sus funciones en ámbitos que pueden llegar a incomodar a algún funcionario público, sienten la constante amenaza de una acción judicial.

Los principales pilares de este andamiaje son el Decreto de Gabinete 251 de 1969, sobre censura; los capítulos I y II del Título III del Código Penal (artículos 172-180), sobre "delitos contra el honor"; y las leyes 11, 67 y 68 de 1978 comúnmente conocidas como las "leyes mordaza", sobre medios de comunicación y periodismo. A este conjunto legal es preciso agregar las disposiciones sobre desacato, emanadas del artículo 33 de la Constitución Política artículo 307 del Código Penal, a las que recurren frecuentemente los funcionarios del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Electoral para silenciar a sus críticos.

El Relator ha recibido múltiples comunicaciones donde se da cuenta de un gran número de acciones judiciales iniciadas por parte de funcionarios públicos panameños en contra de periodistas que denotan una intención de silenciar mediante la presión judicial a aquellos periodistas críticos del gobierno. El Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori Bolaños y

⁵³ La Declaración de Chapultepec elaborada por la Sociedad interamericana de Prensa, es una declaración que contiene 10 principios básicos para la defensa de la libertad de expresión en el hemisferio. Constantemente se adhieren importantes personalidades, se ha firmado por numerosos Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio. Véase, anexo F.

periodistas independientes, expresaron a la Relatoría su preocupación por la persecución judicial por parte del Procurador, José Antonio Sossa, en contra de periodistas y otras personalidades. El propio Defensor del Pueblo, esta siendo amenazado de ser demandado judicialmente por expresar públicamente su oposición a las intervenciones telefónicas por parte del Ministerio Público. Algunas de las informaciones recibidas son las siguientes:

1. El 28 de febrero de 1998, tres oficiales de la Policía Técnica judicial allanaron del Diario la Prensa, de la ciudad de Panamá, e intentaron conducir al periodista de investigación Herasto Reyes, bajo el cargo de injuria y calumnia contra el Presidente de la República. Los periodistas que en ese entonces estaban en las oficinas del Diario La Prensa rodearon al señor Reyes evitando que este fuera detenido. Esta acción judicial surgió como consecuencia de un artículo periodístico en el cual el señor Reyes entrevista a José Renán Esquivel, ex director de la Caja de Seguro Social. El periodista citó a Renán Esquivel diciendo que en 1982 Su Excelencia estuvo involucrado en un escándalo financiero relacionados con los proyectos de vivienda de la CSC, mientras ocupaba el cargo de ministro de finanzas.

2. En lo que al Ministerio Público respecta, con ocasión de las acusaciones de infiltración de dineros mal habidos en la campaña política de 1994 y el tráfico de influencias en la asignación de bienes públicos, los procuradores José Antonio Sossa y Alma Montenegro de Fletcher, quienes dirigen esta agencia del Estado, han optado por demandar a los periodistas que hicieron públicas las denuncias: Gustavo Gorriti y Rolando

Rodríguez, en el primer caso, y Marcelino Rodríguez, Michelle Lescure y Brittmarie Janson Pérez, en el segundo.

3. En febrero de 1998 el director de la Policía Nacional, José Luis Sosa, presentó una querrela de injuria y calumnias contra el periodista, abogado y candidato a Alcalde del Distrito Capital, Miguel Antonio Bernal, quien durante la transmisión del noticiero "TVN-Noticias" dijo que la Policía Nacional era la responsable de la muerte de cuatro internos en la isla penal de Coiba quienes fueron decapitados por otros internos.

4. En marzo de 1999 el Tribunal Electoral condenó al Editorial Panamá América S.A., EPASA, al pago de diez mil balboas, como infractora del artículo 177 del Código Electoral. El artículo 177 establece que para que una "encuesta política pueda ser divulgada públicamente, deberá estar previamente inscrita en el Tribunal Electoral." La empresa encuestadora envió al Tribunal Electoral la información solicitada via fax, y el Tribunal Electoral no la aceptó, y reclamó que se presentara personalmente. La Relatoría considera que la exigencia del Tribunal Electoral de exigir la inscripción previa de las encuestas antes de ser publicadas podría ser considerado un caso de censura previa.

Sobre el particular, el Relator expresa que la consagración en el ordenamiento jurídico interno de un país de la figuras de injuria y calumnias no es violatorio de la libertad de expresión, lo es en cambio, cuando estas figuras jurídicas junto a otras normas, pasan a hacer una herramienta constantemente utilizada por funcionarios públicos con la finalidad de impedir un debate de carácter fluido y transparente, lo que conlleva a que se cree un ambiente de amenaza generalizado para el libre ejercicio de la libertad de expresión, especialmente cuando la "manifestación primaria" de este derecho como son los periodistas son constantemente hostigados con acciones judiciales.

Es indispensable que se revise toda la legislación de prensa que existe en Panamá, y se adecue a lo establecido en el artículo 13 de la Convención.

En **Perú**, la limitada independencia del Poder Judicial, ha creado un clima de inseguridad jurídica para el ejercicio de la profesión de periodista. A la falta de seguridad jurídica se le suma una ola de amenazas de muerte, y una campaña de persecución y desprestigio a aquellos periodistas críticos del gobierno.

Durante su visita al Perú, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en su comunicado de prensa “la Comisión recibió sin embargo, diversas quejas de periodistas -sobre todo de quienes se dedican al periodismo investigativo- en las cuales

denuncian que son objetos de amenazas y de hostigamiento de distinto tipo”⁵⁴ Asimismo, el Relator para la Libertad de Expresión, luego de concluir la visita *in loco* junto con los demás

⁵⁴ En el Comunicado de prensa N° 20/98 al finalizar la visita al Perú, en relación con el Estado de Derecho en el Perú, La Comisión dijo:

1. La intervención del Poder Judicial: la provisionalidad de jueces y fiscales.

20. La Comisión fue informada que cerca de 7 años después de la intervención gubernamental en el Poder Judicial, más del 70% de los jueces y fiscales del país son “provisionales”, y además que las funciones constitucionales del Consejo Nacional de la Magistratura para designar dichos funcionarios han sido intervenidas por sendas Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público. Esta situación conspira gravemente contra la independencia y autonomía del Poder Judicial frente al poder político, dando lugar en no pocos casos a denuncias de injerencias indebidas.

21. La Comisión expresa la importancia de que la normalidad constitucional del Poder Judicial sea restablecida, por lo que espera que la reorganización del sector judicial no sea extendida más allá del vencimiento del plazo previsto en la ley para el mes de diciembre del presente año, y que se restablezcan las facultades del Fiscal de la Nación. El Consejo Nacional de la Magistratura debe ser restituido en sus facultades constitucionales de nombramiento y de destitución de jueces y fiscales.

22. La Comisión recibió asimismo, informaciones y testimonios de jueces y fiscales que han sido hostigados, trasladados, removidos o aun acusados penalmente cuando han adoptado decisiones en materias que afectan los intereses del sector político en el Gobierno.

23. En este sentido, la CIDH recibió información que la 1ra. Sala Civil de la Corte Superior de Lima, especializada en Procesos Sumarísimos y no Contenciosos, habría acogido favorablemente un recurso de la señora de Baruch Ivcher, que le permitía defender sus derechos para intervenir válidamente en el proceso sobre convocatoria de la junta general de accionistas. La denuncia señala que en forma absolutamente irregular otra Sala del mismo Tribunal procedió a acoger una acción de amparo en contra de la decisión judicial. La denuncia señala que las acciones de amparo no tienen como propósito enervar los efectos de una resolución judicial recaída en un proceso regular. Además señala, que si este tipo de acciones prohibidas por la ley de amparo fueren autorizadas, se afectaría aun más en Perú la independencia del Poder Judicial y la seguridad jurídica de las personas; y que los jueces que son objeto del amparo podrían ser destituidos y sometidos a proceso penal por las interpretaciones que hagan de las leyes. La denuncia señala que esto confirma una vez más la precariedad del Estado de Derecho en el Perú y el cuestionamiento de la independencia y autonomía del Poder Judicial, y la certeza jurídica que corresponde a sus fallos, garantizadas por la Constitución.

24. La CIDH recibió además en el mismo sentido una denuncia relativa a otra acción de amparo interpuesta en contra de la decisión del 29 Juzgado Civil de Lima, que también habría dado personería a la señora Ivcher para defender sus derechos en proceso seguido contra Frecuencia Latina sobre convocatoria de la Junta General de Accionistas.

25. Estas denuncias preocupan a la Comisión, y serán objeto de un cuidadoso estudio, en virtud de estar de por medio la autonomía e independencia de los jueces, garantía insustituible de los derechos humanos.

2. La desarticulación del Tribunal Constitucional

26. De conformidad con el sistema constitucional peruano, el Tribunal Constitucional es la instancia que ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes. Esta importante garantía del Estado Constitucional de Derecho ha quedado desarticulada, a raíz de la destitución de tres de sus Magistrados, en virtud del quórum requerido en su Ley para ejercer esa función de control.

(Continúa...)

(...Continuación)

27. La Comisión se expresó sobre el particular, mediante el comunicado de prensa emitido en junio de 1997 durante la Asamblea General de la OEA celebrada en Lima. La Comisión espera que la normalidad del Tribunal Constitucional sea restablecida prontamente, conjuntamente con una revisión de ciertos elementos institucionales en la Ley que rige sus funciones, la cual entre otros elementos, exige una mayoría irrazonable por exagerada de 6 votos de 7 magistrados, a fin de declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

3. El debido proceso

28. La CIDH recibió numerosas denuncias relativas al incumplimiento en el Perú de las normas del debido proceso establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

29. Esas denuncias incluyen: A. La utilización y distorsión de la legislación sobre seguridad nacional para combatir el crimen común: en el Perú se utiliza el tipo penal de terrorismo agravado bajo el Decreto Legislativo N° 895, para aplicarlo a quienes bajo los tratados internacionales no son terroristas sino delincuentes comunes. Esta extensión del terrorismo a los crímenes comunes desvirtúa y devalúa las conductas terroristas y la necesidad de penalizarlas y castigarlas seriamente. La CIDH entiende la gravedad de los crímenes que los delincuentes comunes cometen contra el patrimonio, la libertad individual y la vida, entre otros valores. Sin embargo la tradición jurídica universal requiere la aplicación adecuada de conceptos de los que se derivan consecuencias importantes como la imprescriptibilidad del crimen o la existencia de jurisdicción universal. B. La existencia de períodos de incomunicación de detenidos en violación del derecho internacional, como asimismo de tipos de pruebas cuestionables (el atestado policial), falta de libertad durante la instrucción, plazos exageradamente limitados para el proceso, ausencia del mecanismo de la recusación, y aislamientos celulares continuos (Decreto legislativo N° 895). C. La tipificación como delitos agravados del homicidio calificado o asesinato, la violación de menores, el secuestro, el robo agravado y la extorsión (ver decretos N° 896 y 897). En este tipo de casos el Ministerio Público no conduce la investigación, sino sólo interviene en ella, además que el período de investigación policial es extendido a 15 días en numerosas oportunidades, en violación a la Constitución. El derecho a la defensa se ve disminuido en estos casos ya que se impide la recusación de los magistrados y se prohíbe citar como testigos a quienes prepararon el atestado policial. D. La creación inconstitucional de serias barreras al ejercicio de la competencia de los jueces en los casos de *habeas corpus* y amparo (Decreto Legislativo N° 900). Según esta norma los jueces competentes son los Jueces Especializados de Derecho Público, mientras que con anterioridad a este decreto estos importantes recursos podían ser conocidos por todos los jueces penales de Lima y El Callao. E. El otorgamiento de competencias a la justicia militar, que podrá conocer de una nueva figura, el *habeas corpus* militar, en circunstancias que los jueces militares, de acuerdo a la legislación internacional deben conocer sólo de violaciones a la ley, efectuadas en el ejercicio de sus funciones (Decreto Legislativo N° 905). F. La adopción de disposiciones que afectan a jóvenes en violación de normas de debido proceso, tal es el caso de incorporar a adolescentes mayores de 16 años al régimen penal de los adultos (Decreto Legislativo N° 895). En estos casos los Jueces de Familia no son competentes y los adolescentes son sometidos a la jurisdicción militar, que puede imponer penas de más de veinticinco años de privación de libertad. G. Normas sobre arrepentimiento en el caso de delitos comunes que contienen entre otras objeciones, descripciones extremadamente subjetivas e inciertas para su aplicación y abren por lo tanto posibilidades de discrecionalidad para las autoridades o acusaciones o imputaciones falsas (ver Decreto Legislativo N° 901 y 902). H. La distorsión de las funciones propias de la Policía Nacional (ver Decreto Legislativo N° 904). Dicho Decreto establece la Dirección Nacional de Inteligencia para Protección y Tranquilidad Social, permitiéndose la intervención política de la policía por el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

30. La CIDH da la más alta importancia a estas denuncias recibidas, que afectan valores fundamentales del Estado de Derecho y del sistema interamericano de protección a los derechos humanos. La CIDH reitera que la seguridad ciudadana es un valor importante y fundamental para la democracia y la vigencia de los derechos humanos. Sin embargo, el contenido esencial del Estado de Derecho se ve afectado por la extensión indebida de tipos penales, surgidos con ocasión de la lucha antisubversiva, a delitos comunes. En estos casos los derechos y garantías esenciales de los individuos son afectados al disminuirse la presunción de inocencia y las garantías del debido proceso. La confusión subyacente en esta nueva legislación entre "seguridad nacional" y "seguridad ciudadana" confunden los ámbitos que les son propios. El mezclar ambas nociones en un concepto único militariza por un lado el orden penal, y por el otro asigna a las instituciones castrenses y de inteligencia tareas que no les son propias, invadiéndose la esfera de los derechos fundamentales de la persona.

31. Uno de los problemas más serios que afecta a sociedades que salen de períodos de violencia y terrorismo es evitar que las instituciones, prácticas y hábitos culturales que se han desarrollado para combatir la subversión se institucionalicen, sujetando a la sociedad a esquemas del pasado. La CIDH en su informe al Perú estudiará en profundidad estos temas de trascendental importancia para el futuro democrático del Perú y formulará las recomendaciones respectivas.

4. La expansión de la justicia militar

32. La Comisión recibió información exhaustiva sobre la ampliación de la justicia militar para procesar a civiles, y asimismo su permanencia como foro exclusivo para el enjuiciamiento de militares, incluso por delitos comunes. Esta situación es avalada en muchos casos por la propia Corte Suprema de Justicia, al resolver en esos casos a favor de la justicia militar las contiendas de competencia. La CIDH hizo además referencia en este comunicado a un conjunto de decretos legislativos que confunden los conceptos de seguridad nacional y seguridad ciudadana, y que tienen por propósito y consecuencia en muchos casos, someter a civiles indebidamente a la justicia militar.

33. Sobre el particular, la Comisión reitera su doctrina, en el sentido de que la justicia militar debe ser aplicada sólo a militares activos únicamente por delitos de función. En este sentido, los crímenes contra los derechos humanos deben ser

(Continúa...)

miembros de la Comisión, emitió un comunicado de prensa, en el cual expresó que “La preocupación principal son las amenazas de muerte que han recibido varios periodistas por el ejercicio de sus funciones. Con aproximadamente 150 periodistas muertos en el hemisferio en los últimos años, es indudable que cualquier amenaza a la vida de un periodista debe ser investigada con profundidad, y es responsabilidad del Gobierno buscar mecanismos que garanticen el libre ejercicio de la profesión sin consecuencias que pongan en peligro la identidad física de las personas.”⁵⁵

El Relator recibió además, información sobre la existencia de mecanismos indirectos de coerción para limitar la libertad de expresión. Estos mecanismos incluirían, entre otros, la persecución judicial, el descrédito profesional y la persecución laboral.

El Relator tuvo acceso a documentación, que se atribuye al Servicio de Inteligencia del Estado peruano. Según esta documentación habría una intención de limitar la libertad de expresión a través del hostigamiento de los periodistas. En esta documentación se señala que se debe investigar a un grupo de periodistas con el objeto de encontrarles pruebas suficientes de que están cometiendo un delito contra el gobierno o ejercito, toda vez, que estarían revelando actividades de inteligencia a través de su actividad profesional. Asimismo, se indica que éstos periodistas realizan investigaciones a profundidad de actividades delicadas para el gobierno y ejercito, como son los temas de inteligencia de torturas, asesinatos entre militares, trabajos especiales del SIN y del SIE (servicio de inteligencia), espionaje telefónico. Los periodistas que se mencionan en el referido documento son: “César Hildebrant y equipo de investigación; Cecilia Valenzuela y equipo de investigación; Lilian Zapata; Lucho Iberico; Josefina Townsend; Nicolás Lucar; Mónica Chang; Beto Ortiz, equipo de investigación especial (Sr. Ivcher); José Arrieta (Pepe); Alejo (Gordo); Milagros (Chala); Naomi (Gorda); Karen (Flaca); Iván; Carmen(Camucha); Javier; Jaime; Personal del Diario “La República” (oposición) y otros.”

Algunos de los periodistas que figuran en este documento han sido amenazados de muerte en distintas oportunidades, e inclusive uno de ellos, José Arrieta Matos, debió abandonar el país. Esta documentación indicaría la intención de algunos sectores del gobierno

(...Continuación)

investigados y sancionados conforme a la ley, por los tribunales penales ordinarios. No debe permitirse la inversión de competencias en esta materia, pues ello desnaturaliza las garantías judiciales, bajo un falso espejismo de eficacia de la justicia militar, con graves consecuencias institucionales, que de hecho cuestionan a los tribunales civiles y a la vigencia del Estado de Derecho.

5. La impunidad de crímenes contra los derechos humanos

34. La expansión indebida de la justicia militar, conjuntamente con la intervención del Poder Judicial y las leyes de amnistía dictadas en 1995, configuran una grave situación de impunidad para los responsables de violaciones a los derechos humanos, con su potencial de afectar al cuerpo social en su conjunto. Ésto resulta altamente preocupante para la CIDH sobre la base de su amplia experiencia hemisférica, por lo que en su Informe final la CIDH analizará detalladamente este importante tema.

35. La Comisión reitera en esta ocasión su doctrina en el sentido de que frente a los crímenes contra los derechos humanos el Estado tiene la obligación de investigar y sancionar a sus responsables. Esta obligación internacional del Estado es irrenunciable, por lo cual resultan contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos las situaciones de impunidad derivadas de amnistías de hecho o de derecho, las cuales comprometen además la responsabilidad del Estado. La Comisión urge que se dejen sin efecto las leyes de amnistía, y se promueva una investigación independiente a fin de establecer la verdad de los hechos ocurridos durante el período de violencia. Asimismo, el Estado tiene la potestad y la obligación de sancionar los actos de violaciones protegiendo a la población y la tranquilidad social.

⁵⁵ Véase, anexo 5 (a).

peruano de silenciar a aquellos periodistas que hayan expresado puntos de vista críticos de algunas autoridades.

Asimismo, el Relator tuvo conocimiento de un gran número de casos que afectan el derecho a la libertad de expresión de los peruanos. Entre otros, se puede mencionar los siguientes:

Angel Paez Salcedo, jefe de la unidad investigativa del diario *La República* y corresponsal del diario *Clarín* de Argentina. A principios del año 1998 comenzó a recibir amenazas de muerte. Según las organizaciones de protección de la prensa, la razón de las intimidaciones al periodista son sus investigaciones sobre corrupción en el Ejército, y sobre las actividades clandestinas del Servicio de Inteligencia del Ejército.

César Hildebrandt, conductor de un programa de noticias llamado "En Persona", recibió numerosas amenazas de muerte. El 5 de noviembre de 1998, César Hildebrandt, fue amenazado de muerte y calificado de "traidor a la patria" por un comandante de las fuerzas armadas peruanas. Las amenazas le advertían que estaba siendo vigilado de cerca a causa de su informe sobre el Servicio de Inteligencia Nacional.⁵⁶

José Arrieta Matos, Director de la unidad de investigación de *Frecuencia Latina*, Canal 2 se exilió en los Estados Unidos ante el constante acoso por parte de las fuerzas de seguridad. El Sr. Arrieta Matos fue acusado por las autoridades de delinquir contra la administración pública. El 16 de julio de 1998, el Departamento de Justicia de Estados Unidos le concedió el beneficio de asilo preventivo, y abandonó el país en enero de 1998.

Cecilia Valenzuela, directora de la emisión "*Acá y ahora*" difundida por el canal *Andina de Televisión* fue amenazada de muerte en mayo de 1998 por teléfono y por cartas anónimas. Según las organizaciones de protección a la prensa las intimidaciones fueron consecuencia de sus investigaciones sobre casos de corrupción en el gobierno y de violaciones de los derechos humanos por parte de los militares.⁵⁷

El diario "*El Comercio*" recibió numerosas amenazas telefónicas en abril del año pasado, Las organizaciones de protección de la libertad de prensa atribuyeron la causa de estas intimidaciones a la publicación de una entrevista que se realizó a un ex capitán de la policía en la cual se revelo secretos de investigaciones del gobierno.

El Sr. Johny Eduardo Pezo Tello en noviembre de 1998 fue encarcelado bajo los cargos de terrorismo por haber leído en su programa de radio una carta del movimiento MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amaru). El periodista recibió una llamada telefónica amenazándolo de que si no leía la carta al aire corrían serios riesgos el y su familia. El periodista trato de abandonar la radio y hacer la denuncia a la policía, pero dos hombres que lo aguardaban afuera le advirtieron que cumpliera con lo que le pedían, el periodista entró a la radio y luego de disculparse con sus oyentes y aclarar su oposición con los principios de MRTA, leyó el comunicado. El repudio internacional por el arresto fue inmediato y la Relatoría

⁵⁶ Figura en la lista de periodistas a investigar por el Servicio de Inteligencia.

⁵⁷ *Idem.*

puso en conocimiento de las autoridades peruanas la información pertinente para lograr buscar una solución favorable a este caso. Finalmente el locutor fue dejado en libertad.

En relación con el caso del Sr. Baruch Ivcher, el cual se encuentra pendiente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión ha expresado que el Estado peruano despojó al Sr. Ivcher de su título de nacionalidad con el objeto de desplazarlo del control del Canal 2, "Frecuencia Latina", y coartar así su libertad de expresión, cuando este canal manifestaba denuncias de graves violaciones a derechos humanos y corrupción. La Comisión recientemente envió este caso a la Corte Interamericana de derechos Humanos.

Por último, el caso de **Cuba** debe ser mencionado en forma separada de los demás Estados del hemisferio, ya que la inexistencia de un sistema democrático en Cuba indudablemente impide el derecho a la libertad de expresión. Mientras no se produzcan cambios democráticos que amplíen significativamente los derechos fundamentales de todos los cubanos es imposible el desarrollo del derecho a la libertad de expresión consagrado por la Declaración y la Convención Americanas.

La Constitución Cubana contiene la prohibición que ningún tipo de medio de comunicación, incluida la prensa escrita, puede ser sujeto de apropiación privada "para asegurar su uso al servicio exclusivo del pueblo trabajador y del interés de la sociedad". El gobierno censura todo el material foráneo que pretenda ingresar a la isla, además de denegar arbitrariamente el ingreso a periodistas extranjeros. La Sociedad Interamericana de Prensa reportó que a más de 80 periodistas extranjeros se les denegó el visado para ingresar al país antes de la visita del Papa a Cuba, con la excusa de que anteriormente habían sido críticos a las autoridades de este país. De esta manera el gobierno utiliza la concesión arbitraria de las visas como una manera más de influenciar y controlar la cobertura periodística dentro del país.

El capítulo VII de la Constitución sobre derechos, deberes y garantías fundamentales, limitan drásticamente los derechos políticos formales necesarios en todo régimen democrático, que además están consagrados en los artículos XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El artículo 53 reconoce la libertad de expresión y de prensa, pero solamente "conforme a los fines de la sociedad socialista". La libertad de expresión también está limitada en el Artículo 39 literal ch, donde se señala que la libertad artística existe "siempre que su contenido no sea contrario a la Revolución". La Constitución consagra también las bases jurídicas para la censura, ya que es el Estado el que puede determinar si la expresión oral o escrita o el arte son contrarias a la revolución. La Constitución consagra también las bases jurídicas para que el Estado dirija todas las actividades en materia de arte, cultura o prensa, todo ello en contradicción del Artículo IV de la Declaración Americana.

La legislación interna sobre libertad de expresión contiene un gran número de leyes penales que la reprimen imponiendo penas privativas de la libertad. La pena por publicar "propaganda anti gobierno" es de un año de prisión.

Por último en 1999 se aprobó en Cuba la "Ley de Protección de la Independencia Nacional y de la Economía" cuyo objetivo es claramente limitar aún más la poca libertad de expresión existente en Cuba. Son consideradas conductas delictivas el suministro, búsqueda u obtención de información y la introducción en el país de materiales subversivos, su reproducción o difusión. Igualmente, la colaboración directa o mediante terceros con emisoras de radio o televisión, periódicos, revistas u otros medios de difusión masiva a los fines

señalados en la Ley”.⁵⁸ La ley contempla penas privativas de la libertad hasta de 20 años, para los autores de esos hechos como para sus cómplices.

Al cuerpo normativo que limita la libertad de expresión se suma la práctica constante de persecución e intimidación a todos aquellos que expresan opiniones distintas a las adoptadas por las autoridades. Recientemente, en marzo de 1999 se condenó a 4 personas bajo los cargos de delito de sedición por hacer público un manifiesto titulado “La Patria es de Todos” en el que criticaban las tesis del V Congreso del partido Comunista Cubano (PCC). Las cuatro personas eran integrantes del “Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna”, Marta Beatriz Roque Cabello, Félix Bonne Carcasés, René Gómez Manzano y Vladimiro Roca Antúnez. Vladimiro Roca Antúnez, ex piloto de la Fuerza Aérea cubana fue condenado a cinco años de prisión. El académico Félix Bonne Carcasés, de 59 años de edad, y el abogado René Gómez Manzano, de 55, recibieron una sentencia de cuatro años de cárcel. La economista Marta Beatriz Roque Cabello, de 53 años de edad, fue condenada a tres años y medio de cárcel. Estas cuatro personas se encontraban bajo detención preventiva desde el 16 de julio de 1997.

El Relator, seguirá prestando atención a la evolución de la libertad de expresión en el hemisferio, indicando los avances que se hayan hecho en la materia, así como de los principales retrocesos y preocupaciones.

⁵⁸ Ley de Protección de la Independencia Nacional de Cuba, artículos 1, 5(1), y 6(1), 17 de febrero de 1999

CAPITULO IV

Leyes de Desacato, Colegiación Obligatoria y Asesinato de Periodistas

En este capítulo el Relator se refiere a tres problemas específicos, como son: la legislación sobre desacato y colegiación obligatoria de periodistas y el asesinato de periodistas.

El Relator ha escogido estas tres áreas porque los asesinatos de periodistas representan la amenaza más directa y brutal de atentar contra la libertad de expresión. En relación a las leyes de desacato y colegiación obligatoria el Relator ha decidido analizar estos temas para hacer un seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión en su informe sobre leyes de desacato y lo señalado por la Corte en su opinión consultiva sobre colegiación obligatoria.

A. Leyes de Desacato

La Comisión analizó de manera especial la incompatibilidad de las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a los funcionarios públicos, denominadas “leyes de desacato”, con el derecho de libertad de expresión y pensamiento.⁵⁹ La Comisión concluyó que estas leyes son restrictivas de la libertad de expresión en los términos consagrados en la Convención.⁶⁰ Sobre el particular dijo:

En conclusión, la Comisión entiende que el uso de tales poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida.⁶¹

Asimismo, la Comisión en este estudio señaló que:

La aplicación de leyes de desacato para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es entonces precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública.

Además de las restricciones directas, las leyes de desacato restringen indirectamente la libertad de expresión porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden

⁵⁹ CIDH, Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos., OEA/ser L/V/II.88, Doc.9 rev (1995), páginas 210 a 223. Anexo D.

⁶⁰ El origen del informe sobre las leyes de desacato se encuentra en una denuncia contra el Estado argentino, presentada por el periodista Horacio Verbitsky, que se refería a la restricción de la libertad de expresión vía leyes de desacato. En este caso se logró un acuerdo amistoso y como parte de éste el Estado argentino derogó las leyes de desacato. En el informe de solución amistosa se señaló “De conformidad con el artículo 49 de la Convención Americana, la Comisión ha analizado el contenido de la presente solución amistosa para asegurar su coherencia con la misma. La Comisión considera que la derogación de la figura de desacato, en el contexto del presente caso, resulta en la conformidad del derecho argentino con la Convención Americana ya que elimina una base legal para la restricción gubernamental del derecho de libre expresión consagrado en la Convención Americana”. Véase, anexo 3.

⁶¹ *Op. cit.* at 59.

a un funcionario público. A este respecto, la Corte Europea afirmó que, si bien las penas posteriores de multa y revocación de un artículo publicado no impiden que el peticionante se exprese, "equivalen, no obstante, a una censura, que posiblemente lo disuada de formular críticas de ese tipo en el futuro". El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor. La crítica política con frecuencia comporta juicios de valor.

La Comisión observa por otra parte que la desventaja que las leyes de desacato imponen a las personas que desean participar en el debate acerca del funcionamiento adecuado de la administración pública no se ve reducida por la posibilidad de probar la verdad como defensa. Inclusive las leyes que permiten esgrimir la verdad como defensa inhiben inevitablemente el libre flujo de ideas y opiniones al transferir la carga de la prueba al que expresa sus opiniones. Este es especialmente el caso de la arena política en donde la crítica política se realiza frecuentemente mediante juicio de valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. Puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones dado que los juicios de valor no admiten prueba. De manera que una norma que obligue al crítico de los funcionarios públicos a garantizar las afirmaciones fácticas tiene consecuencias perturbadoras para la crítica de la conducta gubernamental. Dichas normas plantean la posibilidad de que quien critica de buena fe al gobierno sea sancionado por su crítica. Además, la amenaza de responsabilidad penal por deshonorar la reputación de un funcionario público inclusive como expresión de un juicio de valor o una opinión, puede utilizarse como método para suprimir la crítica y los adversarios políticos. Más aún, al proteger a los funcionarios contra expresiones difamantes, las leyes de desacato establecen una estructura que, en última instancia, protege al propio gobierno de las críticas.

La Comisión considera que se debe hacer una importante distinción entre la mala conducta que altera o impide el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario público y el discurso que critica el desempeño individual. Si bien puede argumentarse que las leyes de desacato que requieren que el discurso ofensivo sea pronunciado en persona tienen por objeto impedir los disturbios y desórdenes civiles, de todas maneras castigan la libertad de expresión en tanto ésta se relacione con el honor del funcionario público.

Por último, y es esto lo que mayor importancia reviste, la Comisión observa que el fundamento de las leyes de desacato contradice el principio de que una democracia debidamente funcional es por cierto la máxima garantía del orden público. Las leyes de desacato pretenden preservar el orden público precisamente limitando un derecho humano fundamental que es también internacionalmente reconocido como la piedra angular en que se funda la sociedad democrática. Las leyes de desacato, cuando se aplican, tienen efecto directo sobre el debate abierto y riguroso sobre la política pública que el artículo 13 garantiza y que es esencial para la existencia de una sociedad democrática. A este respecto, invocar el concepto de "orden público" para justificar las leyes de desacato se opone directamente a la lógica que sustenta la garantía de la libertad de expresión y pensamiento consagrada en la Convención.

La protección especial que brindan las leyes de desacato a los funcionarios públicos contra el lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público. Ello es especialmente así teniendo en cuenta la función dominante del gobierno en la sociedad y, particularmente, donde se dispone de otros medios para responder a ataques injustificados mediante el acceso del gobierno a los medios de difusión o mediante acciones civiles individuales por difamación o calumnia. Toda crítica que no se relacione con el cargo de funcionario puede estar sujeta, como ocurre en el caso de todo particular, a acciones civiles por difamación y calumnia. En este sentido, el encausamiento por parte del gobierno de una persona que critica a un funcionario público que actúa en carácter oficial no satisface los requisitos del artículo 13(2) porque se puede concebir la protección del honor en este contexto sin restringir la crítica a la administración pública. En tal sentido, estas leyes constituyen también un medio injustificado de limitar el derecho de expresión que ya está restringido por la legislación que puede invocar toda persona, independiente de su condición.

Es más, la Comisión observa que, contrariamente a la estructura que establecen las leyes de desacato, en una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más

expuestas – y no menos expuestas-al escrutinio y crítica del público. La necesidad de que exista un debate abierto y amplio, que es crucial para una sociedad democrática, debe abarcar necesariamente a las personas que participan en la formulación o aplicación de la política pública. Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.

Los artículos 13(2) y (3) reconocen que la zona de intervención legítima del Estado comienza cuando la expresión de una opinión o una idea interfiere directamente con los derechos de los demás o constituye una amenaza directa y evidente para la vida en sociedad. Sin embargo, en la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática. La Convención requiere que este umbral se incremente más aún cuando el Estado impone el poder coactivo del sistema de la justicia penal para restringir la libertad de expresión. En efecto, si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitorio que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica. El artículo 13(5) prescribe que:

Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La Comisión considera que la obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formarse opinión y expresarla.

A continuación, el Relator señala cuales son los Estados y normas dentro de éstos que consagran el desacato y por consiguiente no son compatibles con los términos consagrados en la Convención Americana y deberían ser derogados. Esta lista no abarca toda la legislación existente en la materia, en muchos Estados existen otras normativas legales que configuran la figura del desacato, y que también deben ser derogadas. Aquí se detallan aquellas normas provenientes de los códigos penales.

BOLIVIA

Artículo 162: El que por cualquier medio calumniare, injuriare o difamare a un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o a causa de ellas, será sancionado con privación de libertad de un mes a dos años.

Si los actos anteriores fueron dirigidos contra el Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros de Estado o de la Corte Suprema o de un miembro del Congreso, la sanción será agravada en una mitad.

BRASIL

Artículo 331: Desacatar al funcionario público en el ejercicio de sus funciones o en razón de ella. Tendrá una pena de detención de 6 meses a dos años o multa.

CHILE⁶²

Artículo 263: El que de hecho o de palabra injuriare gravemente al Presidente de la República, o a alguno de los cuerpos colegisladores o a las comisiones de estos, sea en los actos públicos que lo representan, sea en el desempeño de sus atribuciones particulares, o a los tribunales superiores de justicia, será castigado con reclusión menor en su grado medio a máximo y multa de once a veinte sueldos vitales.

Artículo 264: Cometén desacato contra la autoridad:

1. Los que perturban gravemente el orden de las sesiones de los cuerpos colegisladores y los que injurian o amenazan en los mismos actos a algún diputado o senador.
2. Los que perturban gravemente el orden en las audiencias de los tribunales de justicia y los que injurian o amenazan en los mismo actos a un miembro de dichos tribunales.
3. Los que injurian o amenazan:

Primero: A un senador o diputado por las opiniones manifestadas en el Congreso.

Segundo: A un miembro de un tribunal de justicia por los fallos que hubiere dado.

Tercero: A los ministros de Estado u otra autoridad en el ejercicio de sus cargos.

Cuarto: A un superior suyo con ocasión de sus funciones.

COSTA RICA

Artículo 307: Será reprimido con prisión de un mes a dos años, el que ofendiere el honor o el decoro de un funcionario público o lo amenazare a causa de sus funciones, dirigiéndose a el personal o públicamente o mediante comunicación escrita, telegráfica o telefónica o por la vía jerárquica.

La pena de seis meses a tres años, si el ofendido fuera el Presidente de la Nación, un miembro de los supremos Poderes, Juez, Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones, Contralor o Subcontralor General de la República.

CUBA

Artículo 144: El que amenace, calumnie, difame, insulte, injurie o de cualquier modo ultraje u ofenda, de palabra o por escrito, en su dignidad o decoro a una autoridad, funcionario público, o a sus agentes o auxiliares en ejercicio de sus funciones o en ocasión o con motivo de ellas, incurrir en sanción de privación de libertad de tres meses a un año o multa de cien a trescientas cuotas o ambas.

ECUADOR

Artículo 231: El que con amenazas, injurias, amagos o violencia, ofendiere a cualquiera de los funcionarios públicos enumerados en el art. 225, cuando estos se hallen ejerciendo sus funciones, o por razón de tal ejercicio, será reprimido con prisión de quince días a tres meses y multa de cincuenta a trescientos sucres. Los que cometieren las infracciones detalladas en el inciso anterior contra otro funcionario que no ejerza jurisdicción, serán reprimidos con prisión de ocho días a un mes.

EL SALVADOR

⁶² En Chile también se suele usar como norma de desacato el Artículo 6 (b) de la ley de Seguridad Interior del Estado.

Artículo 339: El que con ocasión de hallarse un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o por razón de estas, ofendiere de hecho o de palabra su honor o decoro o lo amenazare en su presencia o en escrito que le dirigiere, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

Si el ofendido fuere presidente o Vice Presidente de la República, Diputado de la Asamblea legislativa, Ministro o Subsecretario de Estado, magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Cámara de segunda Instancia, Juez de Primera Instancia o Juez de Paz, la sanción podrá aumentarse en una tercera parte de su máximo.

GUATEMALA

Artículo 411: Quien ofendiere en su dignidad o decoro, o amenazare, injuriare o calumniare a cualquiera de los Presidentes de los Organismos del Estado, será sancionado con prisión de uno a tres años.

Artículo 412: Quien amenazare, injuriare, calumniare o de cualquier otro modo ofendiere en su dignidad o decoro, a una autoridad o funcionario en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.⁶³

HAITÍ

183- Cuando uno o varios magistrados del orden administrativo o judicial o jefe comunal hallan recibido en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de este ejercicio, cualquier ofensa oral o escrita, tendiente a agraviar su honor o su sensibilidad, aquel que lo halla ofendido será sancionado con prisión de 3 meses a 1 año.

184- La ofensa efectuada por medio de gestos o amenazas a un magistrado o a un jefe comunal en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de este ejercicio será sancionado con prisión de un mes a un año.

185 - La ofensa efectuada por medio de gestos, palabras o amenazas a todo oficial ministerial o agente depositario de la fuerza publica, en el que en ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones, será castigado con una multa de 16 *gourdes* a 40 *gourdes*.

Artículos 390 y 393 del Código Penal

390-10 Serán castigados con multa de 2 a 4 *piastres* inclusive, aquellos que sin haber sido provocados hallan proferido injurias, distintas de las previstas en el artículo 313 hasta el artículo 323 inclusive.

393 - La pena de prisión contra todas las personas mencionadas en el artículo 390 siempre tendrá lugar, durante tres días.

HONDURAS

⁶³ Los artículos 411 y 412 del Código Penal deben ser analizados conjuntamente con los artículos 35 de la Constitución Política y del art. 35 de la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento. El art. 35 de la Constitución establece que: "...No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación.

El art. 35 de la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento, dice: "No constituyen delito de calumnia o injuria los ataques a funcionarios o empleados públicos por actos puramente oficiales en el ejercicio de sus cargos aun cuando hayan cesado en dichos cargos al momento de hacerseles alguna imputación."

Artículo 345: Se sancionara con prisión de dos a cuatro años a quien amenace, calumnie, injurie, insulte o de cualquier otro modo ofenda en su dignidad a una autoridad publica con ocasión del ejercicio de sus funciones, ya sea de hecho, de palabra o por escrito. Si el ofendido fuere el Presidente de la República o alguno de los altos funcionarios a que se refiere el Artículo 325, anterior, la reclusión será de tres a seis años.

MÉXICO

Artículo 189: Al que cometa un delito en contra de un servidor público o agente de la autoridad en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicara de uno a seis años de prisión, además de la que corresponda por el delito cometido.⁶⁴

NICARAGUA

Artículo 347: Cometén desacato contra la autoridad:

1. Los que provocan a duelo, calumnian, injurian o insultan de hecho o de palabra, amenazan a un funcionario público en ejercicio de sus funciones o en ocasión de ellas, en su presencia, o en notificación o escrito que se les dirija;
2. Los que causan grave perturbación del orden en los Juzgados y Tribunales y en cualquier otro punto en que las autoridades o funcionarios públicos estén ejerciendo sus funciones;
3. Los que, no estando autorizados por la ley, entran armados, manifiesta u ocultamente, al salón de sesiones del Congreso, al de cualquiera de las Cámaras Legislativas o a cualquiera Juzgado o Tribunal;
4. Los que impiden que un representante o funcionario público concurra a su cámara o despacho;
5. Los que desobedecen abiertamente a la autoridad.

PANAMÁ

Artículo 307: El que ofenda o ultraje públicamente al Presidente de la República o quien lo sustituya en sus funciones, será sancionado con prisión de 6 meses a 1 año y de 50 a 100 días-multa.

Artículo 308: El que vilipendie públicamente a uno de los órganos del Estado, será sancionado con prisión de 6 meses a 1 año y de 50 a 100 días de multa.

PERÚ

Artículo 374: El que amenaza, injuria o de cualquier otra manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.

Si el ofendido es el presidente de uno de los poderes del Estado, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años.

REPÚBLICA DOMINICANA

⁶⁴ Asimismo, la ley de Imprenta de 1917 establece en una parte del Artículo 3: “[...] se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquellos y esta, con motivo de sus funciones”.

Artículo 368: La difamación o la injuria publica dirigida contra el Jefe del Estado, se castigara con la pena de tres meses a un año de prisión, y multa de diez a cien pesos y la accesoria durante un tiempo igual al de la condena, de inhabilitación absoluta y especial de los derechos civiles y políticos de que trata el Artículo 42.

Artículo 369: La difamación o la injuria hechas a los Diputados, o Representantes al Congreso, a los Secretarios de Estado, a los magistrados de la Suprema Corte o de los tribunales de primera instancia, o a los Jefes y Soberanos de las naciones amigas, se castigara con prisión de uno a seis meses y multa de cincuenta pesos.

URUGUAY

Artículo 173: Se comete desacato, menoscabando la autoridad de los funcionarios de alguna de las siguientes maneras:

1. Por medio de ofensas reales, escritas o verbales, ejecutadas en presencia del funcionario o en lugar en que este ejerciere sus funciones, o fuera del lugar y de la presencia del mismo, pero en estos dos últimos casos, con motivo o a causa de la función.

2. Por medio de la desobediencia abierta, al mandato de los funcionarios.

Se consideran ofensas reales, el penetrar con armas en el lugar donde los funcionarios ejercieren sus funciones, la violencia en las cosas; los gritos y ademanes ofensivos, aun cuando no se dirijan contra estos.

El delito se castiga con tres a dieciocho meses de prisión.

VENEZUELA

Artículo 223: El que de palabra u obra ofendiere de alguna manera el honor, la reputación o el decoro de un miembro del Congreso, o de algún funcionario público, será castigado del modo que sigue, si el hecho ha tenido lugar en su presencia y con motivo de sus funciones:

1. Si la ofensa se ha dirigido contra algún agente de la fuerza publica, con prisión de uno a tras meses

2. Si la ofensa se ha dirigido contra un miembro del Congreso o algún funcionario público, con prisión de un mes a un año, según la categoría de dichas personas.

Artículo 226: El que de palabra o de obra ofendiere de alguna manera el honor, la reputación, decoro o dignidad de algún cuerpo judicial, político o administrativo, si el delito se ha cometido en el acto de hallarse constituido, o de algún magistrado en audiencia, será castigado con prisión de tres meses a dos años.

Si el culpable ha hecho uso de violencia o amenazas, la prisión será de seis meses a tres años.

El enjuiciamiento no se hará lugar sino mediante requerimiento del cuerpo ofendido. Si el delito se ha cometido contra cuerpos no reunidos, el enjuiciamiento solo se hará lugar mediante requerimiento de los miembros que los presiden.

Este requerimiento se dirigirá al Representante del Ministerio Público para que promueva lo conducente.

Artículo 227: En los casos previstos en los artículos precedentes, no se admitirá al culpable prueba alguna sobre la verdad ni aun sobre la notoriedad de los hechos o de los defectos imputados a la parte ofendida.

Artículo 228: Las disposiciones establecidas en los artículos precedentes no tendrán aplicación si el funcionario público ha dado lugar al hecho, excediendo con actos arbitrarios los límites de sus atribuciones.

Artículo 229: En todos los demás casos no previstos por una disposición especial de la ley, el que cometa algún delito contra un miembro del Congreso, o cualquier funcionario público por razón de sus funciones, incurrirá en la pena establecida para el delito cometido, mas el aumento de una sexta a una tercera parte.

El Relator quiere observar que una democracia pluralista y tolerante es aquella en que se permite un movimiento fluido de ideas y opiniones y un debate público abierto. Es dentro de este contexto, el cual es crucial para la democracia, en donde los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio de la ciudadanía u opinión pública, ya que son ellos quienes llevan a cabo la formulación y/o aplicación de las políticas públicas, justicia entre otros. Las leyes de desacato buscan precisamente evitar el debate público y que los funcionarios públicos sean objeto de escrutinio o crítica. De esta manera, las leyes de desacato más que cumplir una función de protección de la libertad de expresión o de los funcionarios públicos, son normas que limitan la libertad de expresión y debilitan el sistema democrático.

Asimismo, el Relator quiere observar que en muchos Estados del continente aún siguen existiendo normas que consagran la figura del desacato, y que éstas normas siguen siendo utilizadas por las diversas autoridades públicas, con el objeto de acallar a sus críticos, lo que trae consigo una limitación a la libertad de expresión en esos Estados, y que el sistema democrático pueda verse debilitado.

B. Leyes de colegiación obligatoria

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-5 se pronunció sobre la colegiación obligatoria de los periodistas señalando que la exigencia de ésta para el ejercicio de la profesión significaba una restricción a la libertad de expresión. Sobre el particular la Corte concluyó que:

De las anteriores consideraciones se desprende que no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas.

Además, en su análisis señalo que:

La Corte observa que la organización de las profesiones en general, en colegios profesionales, no es *per se* contraria a la Convención sino que constituye un medio de regulación y de control de la fe pública y de la ética a través de la actuación de los colegas. Por ello, si se considera la noción de orden público en el sentido referido anteriormente, es decir, como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios, es posible concluir que la organización del ejercicio de las profesiones está implicada en ese orden.

Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la

democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. En este sentido, la Corte adhiere a las ideas expuestas por la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando, basándose en el Preámbulo de la Convención Europea, señaló: que el propósito de las Altas Partes Contratantes al aprobar la Convención no fue concederse derechos y obligaciones recíprocos con el fin de satisfacer sus intereses nacionales sino... establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideales, libertad y régimen de derecho. ("Austria vs. Italy", Application N°788/60, European Yearbook of Human Rights, vol.4, (1961), pág. 138)."

También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.

Se ha argumentado que la colegiación obligatoria de los periodistas lo que persigue es proteger un oficio remunerado y que no se opone al ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ésta no comporte un pago retributivo, y que, en tal sentido, se refiere a una materia distinta a la contenida en el artículo 13 de la Convención. Este argumento parte de una oposición entre el periodismo profesional y el ejercicio de la libertad de expresión, que la Corte no puede aprobar. Según esto, una cosa sería la libertad de expresión y otra el ejercicio profesional del periodismo, cuestión esta que no es exacta y puede, además, encerrar serios peligros si se lleva hasta sus últimas consecuencias. El ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. Además, la consideración de ambas cuestiones como actividades distintas, podría conducir a la conclusión que las garantías contenidas en el artículo 13 de la Convención no se aplican a los periodistas profesionales.

Por otra parte, el argumento comentado en el párrafo anterior, no tiene en cuenta que la libertad de expresión comprende dar y recibir información y tiene una doble dimensión, individual y colectiva. Esta circunstancia indica que el fenómeno de si ese derecho se ejerce o no como profesión remunerada, no puede ser considerado como una de aquellas restricciones contempladas por el artículo 13.2 de la Convención porque, sin desconocer que un gremio tiene derecho de buscar las mejores condiciones de trabajo, esto no tiene por qué hacerse cerrando a la sociedad posibles fuentes de donde obtener información.

La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.

Los argumentos acerca de que la colegiación es la manera de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidad profesionales han sido fundados en el bien común. Pero en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad.

Se ha señalado igualmente que la colegiación de los periodistas es un medio para el fortalecimiento del gremio y, por ende, una garantía de la libertad e independencia de esos profesionales y un imperativo del bien común. No escapa a la Corte que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación. Pero no basta para ello que se garantice el derecho de

fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquéllos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. Se trata, pues, de un argumento fundado en un interés legítimo de los periodistas y de la colectividad en general, tanto más cuanto son posibles e, incluso, conocidas las manipulaciones sobre la verdad de los sucesos como producto de decisiones adoptadas por algunos medios de comunicación estatales o privados.

En consecuencia, la Corte estima que la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar. Sin embargo, en los términos de la Convención, las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las "necesarias para asegurar" la obtención de ciertos fines legítimos, es decir que no basta que la restricción sea útil (supra 46) para la obtención de ese fin, ésto es, que se pueda alcanzar a través de ella, sino que debe ser necesaria, es decir que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo de un derecho protegido por la Convención. En este sentido, la colegiación obligatoria de los periodistas no se ajusta a lo requerido por el artículo 13.2 de la Convención, porque es perfectamente concebible establecer un estatuto que proteja la libertad e independencia de todos aquellos que ejerzan el periodismo, sin necesidad de dejar ese ejercicio solamente a un grupo restringido de la comunidad.

El Relator a continuación hará mención a aquellos Estados que en su ordenamiento jurídico aún tienen normas que consagran la colegiación obligatoria de periodistas y que impiden el ejercicio del periodismo a quienes no estén afiliados a dichos organismos.

BOLIVIA

Distintas normativas establecen la obligación de colegiación o título para poder ejercer la labor de periodista. Entre otras, es importante mencionar:

Ley 494 de 1979

Artículo 1: Reconócese e instituyese la profesión de periodista en provisión nacional, a los ciudadanos que hayan obtenido el respectivo título académico otorgado por la Universidad boliviana y a los que por su antigüedad y capacidad prolongada en el ejercicio prolongado de la actividad periodística cumplan con los requisitos que establece la presente ley.

Artículo 6: Crease el Registro Nacional de Periodista a cargo del Ministerio de Educación y Cultura, en el que deberán registrarse los títulos conferidos por la Universidad Boliviana o por el Poder Ejecutivo, con cuyo requisito la Federación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia extenderá el carnet único de periodista.

Estatuto Orgánico del Periodista Boliviano

Artículo 27: Ningún medio de comunicación social, sea diario, periódico, semanario, revista de circulación permanente, radioemisoras, canales de televisión y corresponsalías de agencias periodísticas, nacionales e internacionales, podrá contar en sus tareas específicamente periodísticas, con personal que no posea título profesional que no este inscrito en el Registro Nacional de Periodistas.

Artículo 31: Se considera ilegal la actividad periodística cuando esta ejercida por persona que no posea el Título en Provisión nacional de Periodista.

BRASIL

Decreto Nº 83284

Artículo 4: El ejercicio de la profesión de periodista exige inscripción previa en el órgano regional del Ministerio del Trabajo, que se hará mediante la presentación de:

- I. La prueba de nacionalidad brasileña;
- II. Prueba de que no ha sido denunciado o condenado por la practica de un acto ilícito conforme a la ley penal;
- III. Diploma de curso de nivel superior de Periodismo o de Comunicación Social, acreditación en Periodismo, suministrado por un establecimiento educativo reconocido según las disposiciones de ley, para las funciones relacionadas en los ítem I a VII del Artículo 11;

HONDURAS

Ley Orgánica del Colegio de Periodistas

Artículo 3: Forman el Colegio de Periodistas de Honduras:

- a) Los graduados en Periodismo en las Universidades del país;
- b) Los graduados en Periodismo en el extranjero cuyo título hayan sido reconocido por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras;
- c) Los graduados en profesiones afines que llenen los requisitos que el Colegio establezca, y que así lo manifiesten.

Artículo 8: Solamente los miembros del Colegio de periodistas de Honduras podrán ejercer el periodismo profesional en el territorio nacional. Para las funciones de Director, Subdirector, Jefe de redacción y Jefe de Información se necesita además ser hondureño por nacimiento. Para ejercer la orientación intelectual, política y administrativa de los periódicos impresos, radiales y televisados se requiere únicamente ser hondureño por nacimiento. Los oficiales de prensa y los que a cualquier título ejerzan el cargo de relaciones públicas o de divulgación en instituciones públicas y privadas, serán desempeñados por miembros del Colegio. Las agregadas de prensa de las representaciones diplomáticas de Honduras en el exterior, serán desempeñadas por periodistas colegiados.

Artículo 45A: La persona que ejerciere el periodismo profesional sin estar inscrita en el Colegio de periodistas de Honduras, será sancionada con una multa de quinientos lempiras. En caso de reincidencia, al que fuere responsable de esta violación a la ley se le aplicara la multa.

Artículo 59: Los columnistas y comentaristas permanentes u ocasionales de todo tipo de medios de comunicación, pagados o no, podrán ejercer su función libremente, sin obligatoriedad de ser miembros del Colegio, pero su ámbito de acción estará limitado a esta esfera sin poder cubrir el campo de reportero especializado o no.

Artículo 61: Ante las autoridades de la República solo tendrán el carácter de periodistas los que estuvieren inscritos en el Colegio y se identifiquen debidamente en el cumplimiento de sus funciones.

PANAMÁ

Ley Numero 67 "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de periodistas en la República de Panamá"

Artículo 2: Se reconocerá la idoneidad de periodista a la persona que:

- a) Ostente el correspondiente título académico (Licenciatura en comunicación social o equivalente) conferido por una universidad del país o por universidades del exterior y revalidados en la Universidad de Panamá; o
- b) Compruebe el ejercicio continuo del periodismo en un lapso no menos de cinco años anteriores a la vigencia de esta ley; o
- c) Al momento de la vigencia de esta Ley, tuviere tres años continuos o más de ejercicio de la profesión de periodista y continúe laborando profesionalmente hasta cumplir los cinco años.

Artículo 4: Para acreditar los requisitos anteriores y obtener el certificado de idoneidad expedido por la Junta Técnica de Periodismo se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Presentación del diploma de una universidad nacional debidamente registrado, en la especialidad de periodismo; o
- b) Presentación del título revalidado de la carrera de periodismo expedido por universidades del exterior; o
- c) Constancia escrita del Director o Directores de medios de comunicación social o de los empleadores para los cuales haya laborado el aspirante durante cinco años en ejercicio profesional del periodismo, o constancia escrita de las organizaciones de periodistas legalmente constituidas de que el aspirante ha pertenecido al gremio como miembro durante cinco años.

Artículo 6: Se consideran cargos de ejercicio exclusivo de los periodistas los siguientes: Director Nacional o Regional de Medios de Comunicación Social y Directores Nacionales o Regionales de Oficinas de Información y Jefes de la Sección de Información en las oficinas de relaciones Públicas de las entidades oficiales o privadas, Jefe de Redacción, Editorialista, Columnista, Reportero, Redactor, Fotógrafo de Prensa, Titulador, Diagramador, Corresponsal, Corrector de estilo de los Medios de Comunicación Social escritos; Director, Subdirector, Jefe de redacción, Reportero Gráfico de los programas de información radial, televisada o cinematográfico.

Artículo 17: El que ejerciere el periodismo sin estar legalmente facultado, será sancionado con multa de Cien a Quinientos Balboas. La multa que le fuere impuesta le será doblada al infractor en caso de reincidencia.

En la misma pena incurrirá la persona natural o jurídica que contrate servicios profesionales de periodismo con quien no este legalmente facultado para ello.

VENEZUELA⁶⁵

Artículo 2: Para el ejercicio de la profesión de periodista se requiere poseer el título de Licenciado en periodismo, Licenciado en Comunicación Social o título equivalente, expedido en el país por una Universidad, o título revalidado legalmente; y estar inscrito en el Colegio nacional de Periodistas (CNP) y en el Instituto de Previsión Social del Periodista (IPSP). Los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en esta disposición, serán los únicos autorizados para utilizar el título de periodista Profesional.

Artículo 39: El que ejerza ilegalmente la profesión de periodista será sancionado con pena de prisión de tres a seis meses. Es competencia de la jurisdicción penal, conocer y sancionar la participación en estos casos y el enjuiciamiento será de oficio, por denuncia o a instancia de parte.

⁶⁵ La Corte Suprema de Justicia venezolana debe decidir sobre una demanda de nulidad por inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley de Ejercicio de Periodismo. El pronunciamiento de la Corte podría anular la colegiación obligatoria, como ha ocurrido recientemente con una decisión de la Corte Constitucional de Colombia. Según la última información recibida por el relator, la Corte decidió no aprobar el proyecto de sentencia (ponencia) presentado por el Magistrado Humberto la Roche, el cual según información de prensa, proponía la anulación de las normas impugnadas. En su lugar, la corte reasignó el proyecto a un magistrado de la mayoría.

El Relator observa que en algunos Estados miembros se sigue exigiendo pertenecer a un determinado colegio o tener una carrera universitaria determinada, para poder ejercer como periodista, lo cual no es compatible con la Convención Americana.

Sobre el particular, el Relator seguirá observando la situación de la libertad de expresión en este punto, toda vez, que la exigencia de colegiación obligatoria que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio o tengan la calidad de tales en virtud de un título universitario, limita la libertad de expresión acorde con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. Algunos casos de reciente jurisprudencia sobre colegiación obligatoria en los Estados miembros

El Relator quisiera resaltar en esta oportunidad los pronunciamientos de los órganos de tutela constitucional de Costa Rica y Colombia en donde declaran que la colegiación obligatoria de periodistas es contraria a la libertad de expresión en los términos consagrados en la Convención Americana. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, sentenció la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas que exigía la colegiación de los periodistas para ejercer sus funciones. Esta motivó su decisión en la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-5.⁶⁶ Por su parte en Colombia, se impugnó una ley reglamentaria del ejercicio del periodismo⁶⁷, mediante la cual se establecían los requisitos para ejercer en forma permanente la profesión de periodismo. La Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia de fecha 18 de marzo de 1998 declaró la inconstitucionalidad “inexequible” de dicha ley impugnada.⁶⁸ De esta forma, ambos tribunales constitucionales máximos de Costa Rica y Colombia receptionaron la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación a los límites de las leyes internas que regulan la libertad de expresión, dándole en definitiva fuerza obligatoria y vinculante en el derecho interno.⁶⁹

C. Asesinatos de Periodistas

El asesinato de periodistas es la práctica más brutal para coartar la libertad de expresión en el continente. Esta práctica ha tenido dos objetivos concretos. Por un lado, ha buscado eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, a fin de que sus investigaciones no puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o simplemente como represalia de éstas. Por el otro lado han buscado ser una herramienta de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todas aquellas personas de la sociedad civil que realizan tareas de

⁶⁶ Véase, Sentencia N° 2312-95 del 9-V-95.

⁶⁷ Véase, Ley 51 de 18 de diciembre de 1975, “Por la cual se reglamenta el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones”

⁶⁸ Véase, Sentencia No C-087/98 de fecha 18-3-98 de la Corte Constitucional de Colombia.

⁶⁹ Véase, Ayala Carlos, “Del Amparo Constitucional al Amparo Interamericano como Institutos para la Protección de los Derechos Humanos”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, editorial Jurídica Venezolana, Caracas/San José, 1998, págs. 86 a 90.

investigación sobre atropellos, abusos, irregularidades e ilícitos de todo tipo. Esta práctica busca que la prensa como mecanismo de control, guarde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos o hechos abusivos o ilegales. En última instancia, lo que se busca es impedir a toda costa que la sociedad sea informada de estos acontecimientos.

Los últimos años en nuestro continente han sido asesinado alrededor de 150 periodistas. Sobre el particular el Relator ha podido apreciar que en muchos de éstos asesinatos no ha existido una decidida voluntad por parte de las autoridades para investigar efectivamente tales hechos y sancionar a sus responsables materiales y/o intelectuales, provocando en numerosas oportunidades una impunidad para este tipo de crímenes. En este sentido, el Relator quiere resaltar que conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos de derecho internacional, los Estados tienen el deber de investigar de manera efectiva los hechos que ocasionaron el asesinato de estos periodistas, y sancionar a todos sus autores.⁷⁰

Este deber de investigar que tienen los Estados es una “obligación de medio o comportamiento”, que no se puede considerar incumplida solamente porque la investigación no produzca un resultado satisfactorio, pero que “debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”. La investigación “debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad”⁷¹

Cabe citar en este sentido, los principios de la Declaración de Chapultepec:

El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad⁷²

Igualmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha expresado su preocupación por el creciente número de periodistas asesinados en los últimos años como consecuencia del ejercicio de su profesión y la impunidad de éstos crímenes. La UNESCO recomendó a los Estados miembros, entre otras cosas, lo siguiente:

⁷⁰ Sobre el particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos en la convención. Si el aparato del estado actúa de modo que la violación quede impune y se restablezcan, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de su derecho, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”. Véase, Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 julio de 1988, párr. 176.

⁷¹ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr.177.

⁷² Principio No 5, Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994. Véase, anexo F.

- a. Que los gobiernos adopten el principio de que no prescriben los crímenes contra las personas cuando son perpetrados para impedir el ejercicio de la libertad de información y de expresión o cuando tuvieran como objeto la obstrucción de la justicia.
- b. Que los gobiernos perfeccionen las legislaciones para posibilitar el procesamiento y condena de los autores intelectuales de los asesinatos de quienes están ejerciendo el derecho a la libertad de expresión.⁷³

La misma preocupación ha sido compartida por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, quien ha dicho:

Los gobiernos deben hacer todo lo posible para investigar los actos o las amenazas de violencia, intimidación o acoso contra el personal o las oficinas de los medios de difusión y llevar a los responsables ante la justicia.

Sobre el particular, el Relator expresa al igual como lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que la renuncia de un Estado a la investigación efectiva y completa del asesinato de un periodista y la sanción penal de los autores materiales e intelectuales resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad. Toda vez que este tipo de crímenes no solo tiene un efecto amedrentador sobre los demás periodistas, sino también sobre cualquier ciudadano, pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. Este efecto solamente puede ser evitado mediante la acción decisiva de los Estados de castigar a todos los perpetradores de asesinatos de periodistas. Por esta vía los Estados pueden mandar un mensaje fuerte y directo a la sociedad, en el sentido de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión.⁷⁴

En conclusión el Relator expresa que el asesinato de un periodista que carece de una investigación efectiva y completa y sanción penal de los autores tanto intelectuales como materiales, conllevan una violación al derecho a informar y expresarse pública y libremente. Asimismo, el asesinato de un periodista constituye una agresión contra todo ciudadano con vocación de denunciar arbitrariedades y abusos a la sociedad, agravada por la impunidad de todos o alguno de sus autores. De esta manera, la falta de investigación seria y completa del asesinato de un periodista genera la responsabilidad internacional de los Estados por la violación del derecho a la libertad de expresión del periodista asesinado y de los ciudadanos en general a recibir información libremente y a conocer la verdad de lo acontecido.⁷⁵

El Relator quiere terminar este análisis haciendo una mención especial a la relación que existe entre el asesinato de un periodista, la impunidad de todos o algunos de sus autores y la movilización social como una forma de protesta por la muerte de éstos, y de crear conciencia de la importancia de la libertad de expresión y el debate público en una sociedad democrática.

⁷³ Unesco, Resolución 120 del 12 de noviembre de 1997

⁷⁴ Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No 50/99 caso N° 11.739 (México) OEA/Ser/L/V/II.Doc.57 13 de abril de 1999.

⁷⁵ *Idem.*

En muchas ocasiones, la sociedad civil ha podido percibir que el asesinato de un periodista ha buscado que ésta no sea informada sobre un determinado hecho o acontecimiento, y se ha movilizado pacíficamente protestando ante este brutal atentado al derecho a la vida y libertad de expresión. Un claro ejemplo de esto, fue el asesinato en 1997 del periodista de nacionalidad Argentina José Luis Cabezas, en donde importantes sectores de la sociedad argentina se movilizaron y exigieron a las autoridades el esclarecimiento de los hechos y el juzgamiento de los autores materiales e intelectuales. Si bien en este caso se ha detenido a los autores materiales del asesinato, no ha ocurrido lo mismo con los autores intelectuales. Organizaciones de derecho humanos y numerosos periodistas en Argentina, han expresado constantemente sus preocupaciones frente a las irregularidades e ineficiencias de las investigaciones durante la etapa judicial.

El caso del periodista José Luis Cabezas demuestra que la movilización de la sociedad es fundamental para crear conciencia en ésta sobre la importancia de la libertad de expresión para el fortalecimiento democrático, y de la necesidad de que exista una investigación objetiva, efectiva, completa e independiente, para que estos crímenes no queden impunes. La movilización pacífica de la sociedad es también la mejor garantía para evitar que se repitan estos crímenes. De esta manera, el silencio que se pretendía buscar con el asesinato de un periodista desaparece y se vuelve en contra de los autores del crimen frente al repudio de la sociedad.

1. Casos de asesinatos de periodistas ocurridos durante 1998 en el hemisferio

La Relatoría ha recibido información sobre varios casos de asesinatos de periodistas ocurridos durante el año 1998.

Los distintos grupos de protección de la libertad de expresión producen diferentes datos de asesinatos de periodistas, los cuales no siempre coinciden en el número y motivos del asesinato. La Relatoría, teniendo en consideración la diversa información recibida, ha decidido exponer aquellos casos en donde existen indicios razonables para suponer que el motivo del asesinato del periodista fue el ejercicio de su profesión. Esta lista no implica presuponer sobre la existencia de alguna responsabilidad estatal sobre el asesinato. Simplemente quiere destacar que la profesión de periodista es una de las más peligrosas del mundo.

El Relator pasa a exponer a continuación los casos de asesinatos de periodistas ocurridos durante 1998:

BRASIL:

NOMBRE	FECHA Y LUGAR	DESCRIPCIÓN
Manoel Leal de Oliveira	Enero 14 Itabuna Estado de Bahía	El Sr. Leal de Oliveira era publicista y editor de <i>A Regiao</i> , semanario del sur del estado de Bahía. En su semanario publicó varias denuncias de corrupción que implicaban a autoridades locales.

José Carlos Mesquita	Marzo 10 Ouro Preto Estado de Rondonia	El Sr. Mesquita era presentador de noticias en <i>Espazo Aberto</i> . En el programa se hacían frecuentes críticas a las autoridades locales.
----------------------	--	---

CANADÁ:

NOMBRE	FECHA Y LUGAR	DESCRIPCIÓN
Tara Singh Hayer	Noviembre 18 Vancouver	El Sr. Singh Hayer era publicista y editor de <i>Indo-Canadian Times</i> . Recibió varias amenazas de muerte. Tenía importantes diferencias con sectores fundamentalistas que buscaban tomar el control de los 70.000 sikhs en British Columbia. La policía canadiense vinculó el asesinato con dos grupos de militantes Sikhs: Federación de Jóvenes Sikhs y Babbar Khalsa. Sus colegas aseguran que el asesinato fue un atentado para intimidar a los sectores más moderados, semanas antes de una elección para el liderazgo de los sikhs. Los grupos de defensa de la libertad de expresión no han expresado ninguna preocupación especial por la investigación de este caso.

COLOMBIA:

NOMBRE	FECHA Y LUGAR	DESCRIPCIÓN
Oscar García Calderón	Febrero 22 Bogotá	El Sr. García Calderón era cronista taurino del periódico <i>El Espectador</i> . Sus colegas afirman que la causa del asesinato fue su investigación para la publicación de un libro sobre la conexión de las corridas de toros y el narcotráfico.
Nelson Carvajal	Abril 16 Pitalito	Periodista de <i>Radio Sur</i> . Según sus colegas este crimen estaba relacionado con sus investigaciones sobre asuntos de corrupción en la administración local.
Bernabé Cortez Valderrama	Mayo 19 Cali	Periodista de <i>Noticias CVN</i> en la red telepacífico, las autoridades sospechan que fue asesinado por narcotraficantes debido a un programa que se emitió el 11 de junio de 1997, en donde se muestra una operación militar para destruir un laboratorio de cocaína. La policía capturó al autor material del hecho.
Amparo Leonor Jiménez	Agosto 11 Valledupar	La periodista Amparo Jiménez al momento de su asesinato estaba trabajando en el programa de Mandato por la Paz, ayudando a ex-guerrilleros a integrarse a la sociedad. En 1996 realizó investigaciones acerca del amedrentamiento de grupos paramilitares en la propiedad del ex funcionario público Carlos Arturo Marulanda. Las autoridades arrestaron a los autores materiales del homicidio.
Didier Aristizábal Galeano	Marzo 2 Cali	Periodista radial. Trabajaba para <i>Radio Todelar</i> . Sus colegas afirman que fue asesinado en razón directa con su profesión.
José Abel Salazar Serna	Marzo 14 Manizales	Conductor del programa radial Juventud en acción, en el cual abogaba por la paz y la

		coexistencia. La policía detuvo a Gustavo Adolfo Montes Castaño, quien fue acusado de asesinar a Salazar Serna durante una pelea.
Nestor Villar Jiménez.	Septiembre 11 Villavicencio	Periodista y Congresista, sus colegas afirman que fue asesinado por su fuertes criticas a los traficantes de drogas.
José Arturo Guapacha	Octubre 15 Tulua	Editor de <i>Panorama</i> , sus colegas afirman que el móvil del asesinato fueron sus artículos criticando el tráfico de drogas y el haber intentado organizar el gremio periodístico.
Saúl Oswaldo Alcaraz	Octubre 14 Medellín	Locutor de la emisora <i>Mi Río</i> y activista ambiental. Anteriormente trabajó como periodista de un noticiero en Teleantioquia. De acuerdo con los periodistas locales fue asesinado por hombres que se hicieron pasar por oficiales de policía.

MÉXICO:

NOMBRE	FECHA Y LUGAR	DESCRIPCIÓN
Claudio Cortez García	23 de Octubre Ciudad de México	Jefe de diseño de las revistas <i>Crisis</i> y <i>Le Monde Diplomatic</i> . El periodista desapareció el día 20 de octubre y fue encontrado muerto días después en el interior de su auto.
Luis Mario García Rodríguez	Febrero 12 Ciudad de México	Periodista del Radio <i>La Tarde</i> de la ciudad de México. García hizo varias investigaciones sobre la oficina del Procurador General y sobre la Policía Judicial Federal. En sus investigaciones implicó a oficiales de la Policía Judicial Federal y los hermanos Arellano Felix quienes supuestamente dirigen el cartel de Tijuana.

Philip True	Diciembre 15 San Antonio Jalisco	Corresponsal norteamericano de Noticias de <i>San Antonio Express News</i> . Las asociaciones de periodistas están disconformes con el curso de la investigación judicial.
Pedro Valle Hernández	Octubre 29 Zihuatanejo	Corresponsal del canal oficial de radio y televisión de Guerrero. Antes del asesinato, el reportero trabajaba en un programa sobre la mafia local de la prostitución infantil.

PERÚ:

NOMBRE	FECHA Y LUGAR	DESCRIPCIÓN
Isabel Chumpitaz Panta y José Amaya Jacinto	Abril 6 La Unión	Eran un matrimonio que actuaban como presentadores en <i>Radio Satélite</i> . Fueron asesinados por un grupo de varios hombres. Quienes cometieron el hecho fueron capturados y condenados a cadena perpetua. Las autoridades sostienen que se trata de un robo mientras que sus colegas creen que se trata de un crimen político, ya que la periodista se declaró a favor de los campesinos y contra la política del gobierno regional.

CAPÍTULO V

Consideraciones Finales y Recomendaciones

La consolidación de la democracia en el hemisferio esta íntimamente relacionada con la libertad de expresión. Cuando se limita la libertad de expresión, se interrumpe el desarrollo democrático, al impedir el libre debate de ideas y opiniones entre los ciudadanos. Indudablemente en las últimas décadas, la libertad de expresión ha progresado de la mano de la apertura democrática. Sin embargo, ese desarrollo no ha impedido que sigan existiendo tendencias autoritarias en varios países, que continúan buscando mecanismos que limitan el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos de las Américas.

Los mecanismos que se utilizan para limitar la libertad de expresión son muchos y variados. El abanico de opciones va desde el asesinato a un periodista, a mecanismos más sofisticados como ser el hostigamiento constante de los periodistas por medio de demandas judiciales, legislación restrictiva, o iniciativas de los gobernantes, que ponen obstáculos innecesarios a la libertad de expresión. Todas las violaciones a la libertad de expresión son graves, y la Relatoría, en colaboración con los gobiernos, y los organismos de la sociedad civil que defienden la libertad de expresión, buscare mecanismos que permitan una mejor defensa de este derecho en todos los países del hemisferio.

Entre los casos de violaciones a la libertad de expresión, indudablemente los asesinatos y agresiones físicas son los de mayor preocupación para la Relatoría. Las Américas es la región del mundo más peligrosa para el ejercicio de la profesión de periodista. En la última década hubo aproximadamente 150 casos de periodistas asesinados, e innumerable cantidad de agresiones físicas y amenazas. Los gobiernos de las Américas tienen la responsabilidad de que estos crímenes contra periodistas no queden impunes. La mejor colaboración de los Estados para fortalecer la libertad de expresión, es garantizar una investigación efectiva, amplia, objetiva e independiente de todos los casos de asesinatos, agresiones y amenazas.

El Relator recomienda a los Estados miembros que en el caso de asesinato de periodistas y agresiones contra éstos se realice una investigación judicial efectiva, seria e imparcial conforme a las normas y principios del debido proceso legal, de manera tal que se investiguen los hechos y se sancione a los responsables tanto materiales e intelectuales del asesinato.

Más allá de la gravedad de los asesinatos y agresiones físicas a los periodistas, la Relatoría tiene una especial preocupación por la utilización de otros mecanismos para controlar la libertad de expresión, tal vez, menos directos que los asesinatos y las agresiones, pero que pueden producir un mayor daño al fortalecimiento democrático. Por ejemplo, cuando se busca coartar la libertad de expresión con leyes incompatibles con el Artículo 13 de la Convención Interamericana, como son por ejemplo el desacato y la colegiación obligatoria, o cuando el gobierno, a través de sus servicios de inteligencia busca información para acosar o desprestigiar a los periodistas. Las instituciones democráticas deben ser la garantía principal para la defensa de la libertad de expresión. Cuando las mismas son utilizadas como instrumento para limitarla, esta queda sin defensa frente a los abusos de las autoridades.

El Relator recomienda a los Estados miembros que compatibilicen su legislación interna en materia de libertad de expresión en los términos señalados en la Convención Americana

sobre Derechos Humanos, especialmente en relación a la colegiación obligatoria y leyes de desacato.

Por último, el Relator quiere agradecer a los diferentes Estados que han colaborado durante este tiempo con la Relatoría, así como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Secretaría Ejecutiva por su constante apoyo.

De igual manera, el Relator quiere agradecer a todos aquellos periodistas independientes que día a día cumplen con una de las funciones más importantes de la sociedad democrática, como es la de informar a los ciudadanos para que estos ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones contando con la información necesaria.