

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN AMÉRICA LATINA

Ignacio Álvarez \*

Voy a hacer referencia a la situación que se vive en Latinoamérica en materia de libertad de expresión, tomando en cuenta las tendencias “antiguas” y “recientes”; me referiré también al papel que tiene la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el subcontinente.

Es incuestionable el papel central que la libertad de expresión desempeña en el fortalecimiento de la democracia. En efecto, cuando los seres humanos pierden la posibilidad de expresarse libremente, pierden también la posibilidad de informarse, de conocer, de comunicarse y de tomar posición frente a la realidad que los rodea. Nuestras sociedades están constituidas por personas que sólo pueden desarrollar su individualidad si tienen garantías para expresarse libremente. Sólo entre individuos libres es posible crear una sociedad justa en la que todas las voces puedan tener cabida. Una sociedad limitada en su libertad para expresarse es una sociedad sin fuerza.

Este papel fundamental de la libertad de expresión, en su dimensión individual (de expresar las propias ideas) y social o colectiva (de conocer las de los demás) ha sido reconocido ampliamente por los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. El trabajo de los comunicadores sociales es fundamental en la construcción de estas dos dimensiones de la libertad de expresión. Si se limita la libertad de expresión se restringen las posibilidades de fiscalización ciudadana y se da cabida a abusos por parte de las autoridades y de la propia sociedad civil.

\* Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Si hacemos un poco de memoria, observaremos que en los últimos treinta años de la historia latinoamericana, la libertad de expresión ha resultado ser –curiosamente– un planteamiento bastante novedoso. En efecto, hasta hace muy poco la tarea del sistema interamericano consistió en lidiar con los vestigios de la represión militar, con las dictaduras y gobiernos autoritarios que en décadas pasadas habían afectado la libertad de expresión en un importante número de países del continente. Durante ese periodo, la Comisión Interamericana apoyó los esfuerzos dirigidos a consolidar las democracias, insistiendo en la necesidad de garantizar el pleno respeto a la libertad de expresión, por ser ésta una herramienta indispensable para el funcionamiento de la democracia y para asegurar la protección de otros derechos humanos.

Actualmente Latinoamérica es, casi en su totalidad, una región democrática en donde hay un amplísimo grado de respeto a la libertad de expresión. No obstante los grandes avances, la libertad de expresión sigue enfrentando importantes desafíos –unos más nuevos que otros– que podrían amenazar con debilitar la consolidación de las democracias en nuestra región.

Entre tales desafíos están las violaciones más clásicas a la libertad de expresión. Veamos algunos datos recientes. En 2004 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión reportó once asesinatos de comunicadores sociales vinculados con el ejercicio de su labor periodística. Durante 2005 este número se redujo a seis asesinatos. Sin embargo, tan sólo en lo que va de 2006 cuatro periodistas han sido asesinados, uno está desaparecido y una comunicadora social ha tenido que salir de su país debido a las amenazas contra su vida. Como podemos apreciar, los primeros meses de 2006 muestran una preocupante curva ascendente en cuanto a la intensidad y la frecuencia de este tipo de violaciones a la libertad de expresión. Asimismo, en su Informe Anual correspondiente a 2005, la Relatoría reseñó más de 40 episodios de agresiones físicas contra periodistas en quince países de la región.

Otro problema que se ha verificado históricamente es el cuadro de persistente impunidad que se registra en la región en torno a las investigaciones iniciadas para analizar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de crímenes contra periodistas. La impunidad es un tema que nos cruza transversalmente desde hace varios años. Es importante destacar que la falta de una debida investigación orientada a sancionar a

los autores materiales e intelectuales de violaciones a los derechos humanos, acarrea responsabilidad internacional a los Estados, aún cuando sus agentes no hayan cometido la violación inicial.

De manera que se mantiene plenamente vigente la existencia de tales violaciones “directas” a la libertad de expresión, un problema de antigua data que sigue vigente. Ahora bien, en adición a las viejas tácticas dirigidas a silenciar brutalmente a los periodistas, han surgido formas más sutiles de restricción de la libertad de expresión, éstas que llamamos restricciones “indirectas”.

Quisiera compartir con ustedes las nuevas tendencias que se comienzan a dibujar de forma preocupante en el horizonte de la libertad de expresión en América Latina. Aunque rara vez las leyes de desacato son puestas en práctica en los países que las mantienen, en los últimos dos años se aprecia un sustancial incremento en la utilización –por parte de los funcionarios públicos– de procesos penales contra periodistas. Por ejemplo, de acuerdo con las cifras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en los últimos quince meses, en varios países de la región se iniciaron más de 50 procesos judiciales por calumnias e injurias en contra de periodistas.

El impacto favorable que podría tener la derogación del delito de desacato se ve reducido por la existencia de una legislación sobre “delitos contra el honor”, que no es acorde con las garantías mínimas necesarias para evitar un efecto intimidatorio que restrinja el libre debate de ideas. Tal como lo ha señalado la Relatoría:

[...] la posibilidad del abuso de tales leyes por parte de los funcionarios públicos para silenciar las opiniones críticas, es tan grande en el caso de estas leyes como en el de las leyes de desacato.<sup>1</sup>

La consideración sobre los efectos que las sanciones penales pueden tener sobre los comunicadores sociales ha sido determinante en las decisiones de los órganos del sistema interamericano. De ahí que se desprenda la necesidad de despenalizar las críticas a funcionarios públicos y a las personas que se involucran voluntariamente en asuntos de interés público. Los

<sup>1</sup> CIDH, Informe Anual 2002, Vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V, párr. 17.

ataques al honor y a la reputación deben protegerse por medio del derecho de rectificación y a través de sanciones civiles, siempre y cuando éstas sean proporcionales y permitan la consideración de la doctrina de la “real malicia”.

Ahora bien, aunque la mayoría de los procesos penales contra periodistas no implica que en la práctica éstos terminen privados de libertad, el objetivo frecuente de tales procesos es intimidar, tanto por la mera existencia del proceso como por la amenaza de encarcelamiento. Con dichos procesos penales a menudo se procura intimidar a otros periodistas, procurando así que se autocensuren.

Ni la autocensura ni la impunidad, ambas tendencias presentes en el hemisferio en la problemática actual, son situaciones “naturales” para la libertad de expresión. Lo más preocupante es que a pesar de lo “tradicional” de sus formulaciones, aquellas todavía no han podido ser superadas del todo.

Otros aspectos que afectan el pleno ejercicio de la libertad de expresión son la pobreza, la exclusión y las brechas sociales, económicas, étnicas y de género. La Relatoría ha señalado al respecto que:

[e]l efectivo respeto a la libertad de expresión es una herramienta fundamental para incorporar a quienes, por razones de pobreza, son marginados, tanto de la información, como de cualquier diálogo. Dentro de este marco de referencia es deber del Estado garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, eliminando todo tipo de medidas que discriminen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país.<sup>2</sup>

Dentro de esta perspectiva, particular atención ha recibido por parte de la Relatoría la problemática de los medios de comunicación conocidos como “comunitarios”. Su importancia radica precisamente en que la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre representa un medio accesible para la difusión de las necesidades y

<sup>2</sup> CIDH, Informe Anual 2002, Vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo IV, párr. 7.

reivindicaciones de los sectores más empobrecidos y vulnerables de la sociedad.

Otro aspecto que ha recibido atención por parte de la Relatoría es el referido a la asignación discriminatoria de la publicidad oficial. Si bien es cierto que no existe un derecho intrínseco para recibir recursos del Estado por publicidad, éste no puede asignar esos recursos de forma discriminatoria. Por ello, cuando la asignación de publicidad se sustenta en la cobertura de actos oficiales o en el nivel de crítica hacia los funcionarios públicos, se está penalizando también a los medios de comunicación por ejercer su derecho a la libertad de expresión. Esta tendencia se ha visto peligrosamente incrementada en los últimos años en varios de los países del hemisferio.

Un último asunto sobre el cual quisiera poner atención es el referido a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha venido señalando desde hace varios años que los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación representan un grave obstáculo al derecho de todas las personas a expresarse y recibir información, lo que afecta gravemente el requisito del pluralismo. Cuando las fuentes de información se reducen drásticamente en cantidad, como sucede con los oligopolios, o cuando sólo existe una fuente, como pasa con los monopolios, aumenta la posibilidad de eliminar el beneficio de que la información difundida sea impugnada por otra fuente, con lo cual, en la práctica, se limita el derecho de información de toda la sociedad. Por las mismas razones, si hay múltiples medios de comunicación, pero sus propietarios y trabajadores son fuertemente representativos de determinado grupo social, político, religioso, cultural o de otro género, la diversidad de puntos de vista es limitada.

Varias de las situaciones anteriormente mencionadas, incluyendo los asesinatos, las agresiones físicas, los procesos penales y la asignación discriminatoria de publicidad oficial, conducen por distintas vías a un mismo resultado: la autocensura, que junto con la impunidad podrían resumir en dos palabras el estado actual de la libertad de expresión en Latinoamérica. Como podemos apreciar, los desafíos que se presentan en el hemisferio para el ejercicio pleno de la libertad de expresión se han ido “diversificando”.

Concluyo haciendo una breve referencia al trabajo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. A pesar de que en sus primeros

años el sistema interamericano pudo llevar a cabo importantes avances en torno a la definición de los estándares básicos respecto de la libertad de expresión, el tratamiento de la problemática de este derecho en el hemisferio hizo necesaria una estructura que, específica y exclusivamente, se dedicara a esta temática dentro de la Comisión Interamericana. Así, en 1997 se creó la primera Relatoría permanente de la Comisión Interamericana, dedicada específicamente a este tema.

Desde su nacimiento, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se ha convertido en un espacio vigilante del ejercicio de este derecho fundamental en los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Precisamente, en marzo de este año tuve el honor de ser elegido como el tercer Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana, recibiendo la posta de mis antecesores para continuar con el intenso trabajo de promoción y defensa del ejercicio de la libertad de expresión en las Américas.

Esta intensa labor de la Relatoría, por cerca de una década, ha contribuido a que, por ejemplo, hoy sean nueve los Estados miembros de la OEA que han derogado las denominadas “leyes de desacato”, reconociendo expresamente su incompatibilidad con el derecho a la libertad de expresión, planteamiento que, precisamente, la Comisión Interamericana venía recogiendo desde 1994. En el periodo que va de 1994 a 2006 Estados como Argentina, Paraguay, Chile, Costa Rica, Perú, Panamá, El Salvador, Guatemala y Honduras, han derogado el desacato de sus legislaciones. También durante estos años, otros Estados, como Trinidad y Tobago, México, Panamá, Perú, Jamaica, Ecuador y República Dominicana, han aprobado importantes normas sobre el acceso a la información pública, logrando avances sustanciales para garantizar positivamente este derecho.

El impacto que la Comisión Interamericana y su Relatoría han tenido en el goce de la libertad de expresión en el hemisferio, se ha visto reflejado también en su labor en materia de casos individuales y en el otorgamiento de medidas urgentes de protección, en el marco de los órganos del sistema interamericano. Asimismo, durante estos años se han producido cambios concretos tanto en términos legislativos como en las prácticas de los Estados miembros de la OEA respecto de la libertad de expresión. Una de las contribuciones materiales más importantes de la Relatoría ha sido la elaboración de la Declaración de Principios

sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana en el 2000. La Declaración es hoy un instrumento fundamental para la defensa de la libertad de expresión dentro del sistema interamericano, precisamente por ser una pauta hermenéutica del artículo 13 de la Convención Americana.

Quiero finalizar señalando que el hincapié sobre la necesidad de un amplio respeto a la libertad de expresión, garantizando a los ciudadanos su derecho a estar suficientemente informados y el funcionamiento del sistema democrático, implica un esfuerzo conjunto en la tarea de fortalecer el ejercicio de dicha libertad.

El contexto hemisférico refleja hoy una realidad global que requiere de mecanismos de protección integrales que pasen por la promoción, la prevención, la denuncia y el control ciudadano. Lo importante es no detener el proceso de avance que se ha iniciado. Se ha avanzado bastante, no obstante, sólo a partir de estrategias integrales que involucren a todos los actores podrán alcanzarse mayores beneficios en el futuro.