

LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Santiago CANTÓN

* La versión original de este artículo fue presentada en el IV Seminario Iberoamericano sobre Medios de Comunicación y Sociedad Democrática, Cartagena, Colombia, 3 y 4 de diciembre de 1998.

La Libertad de Expresión

La búsqueda, a nivel hemisférico, de la consolidación de los sistemas de democracia participativa basada en la justicia social, desarrollo sostenible y el pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas, se ha convertido en el gran desafío de nuestros pueblos para el nuevo milenio. Las últimas dos décadas pasarán a la historia como fundamentales en cuanto a cambios políticos. Ciudadanos de todos los países han dejado atrás regímenes opresivos y autoritarios para recibir a gobiernos elegidos a través de elecciones libres y transparentes. Por medio de elecciones, que en muchos casos los dictadores creían controlar, se fueron derrotando los regímenes autoritarios y retornando a la democracia.

Las elecciones en este proceso no eran un aspecto más de la democracia, sino precisamente el instrumento para lograrla. Desgraciadamente, elecciones pasó a asociarse demasiado con democracia y ahí finalizaron los intentos por profundizarla. Se debe fomentar la consolidación de nuestras nacientes democracias, fortaleciendo las instituciones; el respeto y reconocimiento de los derechos humanos; un Poder Judicial y Legislativo independientes y eficaces; 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.

La libertad de expresión juega un papel fundamental en el desarrollo y consolidación de los procesos democráticos, debi-

do a que es indispensable para la formación de la opinión pública. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión es fundamental 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 plenamente informada no es plenamente libre¹.

La libertad de expresión comprende el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo. En este sentido, ésta tiene una doble dimensión: comprende el derecho de cada persona de no ser menoscabada o impedida de manifestar su propio pensamiento; y al mismo tiempo comprende un derecho colectivo, a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

¿Qué es la Relatoría?

La libertad de expresión en los países del hemisferio es una de las principales preocupaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Por esta razón y por los múltiples requerimientos de distintas organizaciones y representantes de la sociedad de las Américas, la CIDH decidió crear la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que opera dentro del marco jurídico de la Comisión. Esta institución cuenta con el apoyo de los jefes de Estado y Gobierno del hemisferio quienes, durante la Segunda Cumbre

1 Véase, Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5, párr. 47-48.

(Nota del editor. Ver el texto completo de esta decisión en el Anexo Documental de este volumen.)

de las Américas celebrada en abril de 1998 en Chile, hicieron pública su preocupación sobre el estado de la libertad de expresión en sus países y apoyaron su creación².

Entre otros objetivos, la Relatoría ha sido creada para estimular la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión, considerando el papel fundamental que la misma juega en la consolidación y el desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y la protección de los demás derechos humanos. Es su tarea, además, formular recomendaciones específicas a los Estados miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la libertad de expresión, a fin de que se adopten medidas progresivas a su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre libertad de expresión y actuar prontamente respecto a aquellas peticiones y otras comunicaciones en que se señale que este derecho está siendo vulnerado en algún Estado miembro de la OEA.

Principales problemas de libertad de expresión

Son varios los puntos importantes para el fortalecimiento de la libertad de expresión. Por un lado, es necesario el desarrollo de una legislación adecuada que garantice una amplia libertad de expresión, tal como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En algunos países aún existen leyes de desacato, censura previa y calumnias e injurias*. Estas leyes son utilizadas para silenciar a los periodistas. En otros casos, se observa falta de legislación en temas como acceso a la información en poder del Estado, *habeas data* y escasa regulación en

2 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.

* Nota del editor. Sobre el tema ver, en este volumen, “El Pacto de San José, constitución de los derechos humanos para los Estados partes” de Horacio Verbitsky.

cuanto a la igualdad de oportunidades en el acceso a concesiones de radio y televisión.

La prensa y otros comunicadores sociales han adquirido gran importancia en los últimos años. La debilidad de las instituciones democráticas socava el control que naturalmente debe darse entre los poderes del Estado y es en estas situaciones cuando la prensa emerge como fiscalizadora de las autoridades mediante denuncias e informaciones. Quizás por esta misma razón, hoy, América Latina es la región del mundo más peligrosa para el ejercicio de la profesión de periodista; por lo menos 150 periodistas han sido asesinados en las últimas décadas y muchos otros amenazados e impedidos de ejercer su labor^{*}.

Es importante señalar además que el Estado es el responsable de investigar y sancionar efectivamente a los autores de las prácticas violatorias de la libertad de expresión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido muy clara en este punto:

Un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención³.

En algunos casos, el Poder Judicial es ineficiente cuando debe investigar efectivamente un hecho y sancionar a los responsables. La falta de una investigación seria y de eventuales

* Nota del editor. Sobre la relación de los medios de comunicación y la libertad de expresión ver, en este volumen, los artículos del Capítulo V y, del Capítulo IV, el artículo de Fernando Rospigliosi.

3 Véase Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C N° 4, párr.172.

sanciones transmite un mensaje de inseguridad a todas aquellas personas que realizan estas investigaciones sobre atropellos, abusos e irregularidades. En definitiva se busca que la prensa guarde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos abusivos o ilegales.

Se necesita la voluntad política de los gobiernos de proteger la libertad de expresión, de establecer una legislación adecuada y de propender al fortalecimiento de un Poder Judicial independiente y eficaz que garantice el pleno ejercicio de este derecho.

Por otro lado, la pobreza y marginación social en que viven amplios sectores de la sociedad en América Latina también afectan el derecho de libertad de expresión de los ciudadanos, ya que sus voces se encuentran postergadas y fuera de cualquier debate.

Asimismo, la discriminación de la mujer atenta contra la libertad de expresión; su marginación de los espacios públicos de discusión implica privar a la sociedad de escuchar a la mitad de la población. Actualmente, por ejemplo, la representación parlamentaria de la mujer es sólo del 15.3% en toda América. La libertad de expresión encuentra en la participación política activa a uno de los mecanismos para lograr que las fuertes desigualdades en que hoy se encuentra la mujer tengan posibilidades de solución, a través de mecanismos democráticos.

Funcionamiento y Dinámica de la Relatoría

Entre las actividades que realiza el Relator Especial se encuentra la de acompañar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando ésta realiza una visita *in loco* a algún país miembro de la OEA. Desde que asumió su cargo, el Relator Especial acompañó a la Comisión en sus dos últimas visitas *in loco*, una de ellas fue a Perú, en noviembre de 1998, y la otra a Paraguay en julio de 1999.

La Relatoría prepara informes sobre la situación de la libertad de expresión, los cuales se presentan para la aprobación de la Comisión y para su publicación. Para la elaboración de dichos informes, el equipo de la Relatoría trabaja con la información obtenida por el Relator Especial durante sus visitas, con la que faciliten los gobiernos y otros organismos de la administración del Estado y con toda otra información aportada por distintos organismos de la sociedad civil y particulares interesados en el tema.

La Relatoría elabora todos los años un informe anual sobre la situación de la libertad de expresión en los países del hemisferio. Aquellos casos en los cuales existe una especial preocupación por el estado de la libertad de expresión son analizados con mayor profundidad. Estos informes deben ser aprobados por la Comisión para luego ser incluidos en sus informes anuales.

Por otra parte, cuando la libertad de expresión es violada o coartada de alguna manera en algún Estado miembro de la OEA, el Relator Especial se pone en contacto con los representantes del gobierno para buscar una solución al problema o se pronuncia a través de comunicados de prensa manifestando su preocupación.

Este año el Relator Especial viajó a Guatemala en respuesta a una invitación del presidente Alfonso Portillo. La Relatoría organizó conjuntamente con la Presidencia una conferencia que se tituló “*El derecho de acceso a la información en Guatemala*”, como parte de un proyecto del gobierno guatemalteco para colaborar en la redacción de una ley de acceso a la información y *habeas data*. Para la conferencia la Relatoría invitó a expertos internacionales, quienes posteriormente asesoraron a los legisladores en la redacción de una ley sobre acceso a la información.

El principal inconveniente para la solución de problemas vinculados a la libertad de expresión es la falta de conocimiento

e información. El desconocimiento es la mejor garantía para la perpetuación de los problemas. La Relatoría recibe diariamente información y alertas de posibles violaciones del derecho a la libertad de expresión. Dicha información es enviada por distintas organizaciones no gubernamentales y periodistas independientes a la siguiente dirección de email: *CIDHRela@oas.org*. Por otro lado, la Relatoría a través de esta vía envía los comunicados de prensa que emite, los informes que realiza y cualquier otro tipo de información.

La Relatoría está poniendo en marcha y fomentando una red hemisférica informal de personas interesadas en la libertad de expresión. Esta red permite un fluido rápido de información y una respuesta inmediata de la Relatoría en los casos que el derecho a la libertad de expresión esté siendo violado. Actualmente se recibe información por parte de organizaciones independientes de defensa y protección de la libertad de expresión, comunicadores sociales y periodistas de Perú, Venezuela, Argentina, Colombia y Paraguay, entre otros. El objetivo de la Relatoría es organizar periódicamente foros regionales que garanticen la expansión de esta red. En abril del presente año, la Relatoría organizó un foro regional en San José, Costa Rica, titulado “*Fortaleciendo redes electrónicas para la Protección de Periodistas*” al que asistieron periodistas de todo Centroamérica.

Conclusiones

La difusión sobre el carácter amplio de la Relatoría como ente de promoción, defensa y protección de la libertad de expresión permitirá que diversos sectores de las sociedades del hemisferio acudan a la Relatoría para proteger su derecho a emitir, difundir y recibir información dentro del contexto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, permitirá una toma de conciencia más profunda sobre la importancia de la protección de la libertad de expresión en todas sus manifestaciones.

En casi dos años de existencia la Relatoría se ha constituido como un fuerte propulsor de reforma legislativa en materia de libertad de expresión. A través de los lazos que ha establecido con los Estados miembros y organismos de la sociedad civil, esta oficina ha iniciado un proceso de colaboración para la puesta en marcha de iniciativas que promuevan la modificación de leyes que limitan el derecho a la libertad de expresión como así también para la inclusión de leyes que expanden el derecho de los ciudadanos a participar activamente en el proceso democrático a través del acceso a la información.