

# Ecuador: la libertad de expresión en cuestión

→ CARLA BONILLA

Ecuatoriana. Comunicadora. Máster en Gobernabilidad y Gerencia Política, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha sido asesora y jefe de proyectos en el Congreso Nacional, la Unión Demócrata Cristiana, la Fundación Konrad Adenauer y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

## Antecedentes

El 14 de junio de 2013 la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la Ley de Comunicación e Información, cuyo debate dentro de la Asamblea Nacional resultó sin duda uno de los temas más controversiales que ha marcado la agenda política en el Ecuador durante los últimos años, y confirmó la línea de Gobierno del presidente Rafael Correa.

En noviembre de 2009, una vez que tres asambleístas —César Montúfar (Concertación Democrática), Lourdes Tibán (Pachakutik) y Rolando Panchana (Alianza País)— presentaran proyectos de ley de comunicación, la Asamblea decidió crear la comisión ocasional encargada de unificar los tres proyectos y proponer un solo texto —el que incluyó la mayoría de las propuestas realizadas por

el oficialismo—, para analizar, debatir y presentar informes para la discusión de su contenido en el pleno de la Asamblea Nacional.

El proyecto de ley entró a primer debate el 5 de enero de 2010, sobre la base de un acuerdo ético-político logrado por los diferentes bloques parlamentarios para impulsar una ley acorde con la normativa internacional, principalmente en temas de libertad de expresión. Después de que en la consulta popular de mayo de 2011 el pueblo ecuatoriano apoyó la aprobación inmediata de la ley, se presentó un nuevo informe para un segundo debate. Este fue cuestionado por la oposición, debido a que contaba con temas que no habían sido discutidos previamente, como el control de redes sociales.

El 11 de abril de 2012, el bloque oficialista, al no contar con los 63 votos, suspendió la votación del proyecto y abrió foros de discusión con el afán de socializar la ley. El proyecto de ley de comunicación quedó pendiente y durante la presidencia legislativa de Fernando Cordero no se avanzó más.

Una vez instalada la nueva Asamblea el 14 de mayo de 2013, y tras un mes de actividades, su presidenta Gabriela Rivadeneira anunció la votación final del proyecto de ley en la sesión del 14 de junio de 2013. Los cuestionamientos no se hicieron esperar y estuvieron vinculados fundamentalmente a la acción del asambleísta Mauro Andino, quien como ponente del proyecto le incluyó al menos 40 cambios, a pesar de que la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en su artículo 61, señala que el ponente podrá incluir en su versión final solo aquellas modificaciones que hayan sido discutidas durante el debate en el pleno de la Asamblea, el mismo que había terminado el 11 de abril de 2012.

La última versión del proyecto de ley de comunicación, que fue aprobado el 14 de junio de 2013, incluyó cambios que no fueron conocidos por los asambleístas, tales como: el linchamiento mediático, la creación de la Superintendencia de Medios de Comunicación y normas de carácter deontológico. La ley fue aprobada por títulos y no por artículos, como estaba establecido. Contó con 108 votos a favor (105 de Alianza País, 3 del Movimiento Avanza y 1 independiente), 1 abstención y 26 votos en contra.

## La Ley de Comunicación e Información

Quizá uno de los temas que más polémica y preocupación ha causado sobre la actual Ley de Comunicación que rige en el Ecuador es la inclusión de la figura de *linchamiento mediático*. El artículo 26 de la ley señala que «queda prohibida la difusión de información que, de manera

AL

directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente a través de uno o más medios de comunicación con el propósito de desestimular a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública».

La preocupación de varios analistas y periodistas es que este recurso limite el periodismo de investigación, sobre todo en casos de corrupción, ya que el implicado podría utilizar el *linchamiento mediático* como figura de sanción al medio de comunicación que publicara la información.

En este sentido, la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) advirtió en su momento que:

[...] al incluir la figura denominada «linchamiento mediático», va a instaurar la censura previa, va a acabar con el periodismo de investigación que se hace en los medios privados y con el seguimiento periodístico de los temas noticiosos de interés nacional. Esta ley impone condiciones a la opinión y, por ese camino, va a suprimir el pensamiento crítico. Y es un instrumento jurídico para eliminar la vigilancia periodística a la gestión de las autoridades: todo indica que se intenta evitar una verdadera rendición de cuentas de los mandatarios y, eventualmente, otorgarles impunidad.

Una vez que la ley entró en vigencia, las denuncias contra periodistas por *linchamiento mediático* no se hicieron esperar. Una de las primeras fue realizada por la exministra de Educación del Gobierno de Abdalá Bucaram, Sandra Correa, quien denunció al reconocido periodista Diego Oquendo. Sin embargo, la Superintendencia de Comunicación (Supercom) decidió archivar la denuncia, entre otras cosas porque Correa no había presentado las pruebas suficientes que determinaran que existió linchamiento mediático en su contra.

En cuanto a este tema, otro de los casos que ejemplifican el alcance de esta figura fue la denuncia de la Federación Ecuatoriana de Fútbol en contra del programa *Dream Team*, transmitido por Teleamazonas. La denuncia señalaba que los conductores del programa afirmaron que el líder de la FEF iba a «comprar los votos» para ser reelegido en su cargo de presidente. Sobre este caso, la Supercom dispuso a Teleamazonas que presentara una

disculpa pública de la o las personas que produjeron o difundieron tal información; y que en la misma se publique en el medio de comunicación denunciado, en días distintos, en el mismo espacio, programas, secciones, tantas veces como fue publicada la información lesiva al prestigio y la credibilidad del denunciante.

Por otro lado, los artículos 20 y 21 de la Ley de Comunicación se refieren a la responsabilidad ulterior, entendida como una responsabilidad compartida entre el periodista o autor de una nota periodística y el medio de comunicación.

El medio de comunicación será solidariamente responsable por las indemnizaciones y compensaciones de carácter civil a que haya lugar, por incumplir su obligación de realizar las rectificaciones o impedir a los afectados el ejercicio de los derechos de réplica y de respuesta ordenados por la Superintendencia de la Información y Comunicación, previo al debido proceso, y que han sido generadas por la difusión de todo tipo de contenido que lesione derechos humanos, la reputación, el honor, el buen nombre de las personas y la seguridad pública del Estado, de acuerdo a lo que establecen la Constitución y la ley.

El principal precedente en relación con lo que señala la normativa fue la demanda penal interpuesta por el presidente Rafael Correa, el 22 de marzo de 2011, en contra del editor de opinión de *Diario El Universo*, Emilio Palacio, por haberle causado daño moral con la publicación de su columna de opinión «NO a las mentiras». Además, el presidente Correa demandó a *Diario El Universo* por supuesta responsabilidad coadyuvante al permitir la publicación de dicha columna de opinión.

El caso dio la vuelta al mundo e incrementó el debate sobre la libertad de prensa en el país y la región. La justicia ecuatoriana determinó entonces que la sentencia sería de tres años de cárcel para Emilio Palacio y para cada uno de los tres directivos principales de *Diario El Universo*: Carlos, César y Nicolás Pérez. Además de una indemnización de cuarenta millones de dólares. El caso estuvo envuelto de cuestionamientos graves sobre la forma y el tiempo en que el juez destinado a dicha demanda determinó la sentencia en contra del medio de comunicación y el editorialista.

El caso se cerró tras casi un año de disputa y una vez que el presidente Correa, en febrero de 2012, anunció que perdonaría a los acusados, «concediéndoles la remisión de las condenas que merecidamente recibieron, incluyendo a la compañía El Universo». Sin embargo, tras este hecho, Palacio abandonó el país y se autodenominó un exiliado en los Estados Unidos por las persecuciones del poder.

AL

«La preocupación de varios analistas y periodistas es que este recurso limite el periodismo de investigación, sobre todo en casos de corrupción, ya que el implicado podría utilizar el linchamiento mediático como figura de sanción al medio de comunicación que publicara la información »

Por otro lado, la ley planteó la creación de una Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom) y de un Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom). Este último es un cuerpo colegiado que está integrado por representantes de la función Ejecutiva, de los Consejos Nacionales de la Igualdad, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de los Gobiernos autónomos descentralizados y del Defensor del Pueblo. La independencia de este Consejo es cuestionada debido a que solo cuenta con integrantes de las diferentes funciones del Estado y no existe una voz de entidades de la sociedad civil o de los medios de comunicación.

El Consejo de Regulación está presidido por el representante de la función Ejecutiva y tiene entre sus atribuciones la regulación del acceso universal a la comunicación e información, la regulación de contenidos y franjas horarias, la definición de mecanismos que permitan la diversidad en la programación, realizar informes vinculantes para la adjudicación de frecuencias o para la terminación de una concesión de radio o televisión, entre otras. Una de las primeras acciones del Consejo fue la calificación de los medios de comunicación de carácter social a nivel nacional que deben contar con un defensor(a) de audiencias y lectores, identificando un total de 61 medios nacionales divididos en televisión, radio y prensa escrita.

Por su parte, la Supercom tiene entre sus funciones la de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre los derechos de comunicación, es la encargada de sobreseñalar todas las denuncias ciudadanas en materia de derechos de comunicación y aplicar las sanciones respectivas de ser el caso, entre otras.

En la ley se definen tres tipos de medios de comunicación: públicos, privados y comunitarios. Estos deben cumplir con, por ejemplo, destinar una hora diaria a programas oficiales de teleeducación, cultura, salubridad y derechos elaborados por ministerios o secretaría de Estado. En cuanto a los medios públicos se hace una puntuación referida a que existirán también medios de comunicación públicos con carácter oficialista, que tendrán como objetivo fundamental la difusión de posturas oficiales de la entidad que los cree, es decir, de Gobiernos autónomos o cualquier función del Estado, que son las instituciones con aval para crear medios propios.

Para que los tres tipos de medios de comunicación cuenten con espacios equitativos, el Legislativo decidió incluir en la ley la *distribución equitativa de frecuencias*, norma que plantea que las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas a radios y televisión se distribuyan de la siguiente manera: 33 % para medios privados, 33 % para medios públicos y 34 % a los medios comunitarios.

La defensa del producto nacional está reflejada en varios artículos de la ley. Por ejemplo, el artículo 97 plantea que los medios nacionales destinarán progresivamente el 60 % de su programación diaria en horario apto para todo público, la difusión de contenidos de producción nacional.

De igual forma, la ley establece que la publicidad difundida en el país deberá ser producida por personas naturales y jurídicas ecuatorianas o extranjeros residentes, y prohíbe «la importación de piezas publicitarias producidas fuera del país por empresas extranjeras». A su vez, y en el caso de las estaciones de radio con programas musicales, «la música producida, compuesta o ejecutada en Ecuador deberá representar al menos el 50 % de los contenidos musicales emitidos en todos sus horarios, con el pago de los derechos de autor conforme establece la ley», normativa que ha sido acatada y se ha podido palpar en la programación de los diferentes programas musicales, ejemplo. Sin embargo, estos artículos han sido cuestionados porque podrían atentar contra el derecho de elegir y seleccionar lo que el televidente o radioescucha desea ver u oír.

La nueva Ley de Comunicación establece el cumplimiento, por todas las personas naturales y jurídicas, de ciertas normas de carácter deontológico que irían acordes a lo establecido internacionalmente en el ámbito de los derechos humanos: no incitar a niños y adolescentes a actos de violencia, no difundir información o imágenes que atenten contra la dignidad de las personas, proteger el derecho a la privacidad de adolescentes en conflicto con la ley penal.

Sin embargo, y a lo largo del debate planteado en torno a esta ley, la UNESCO, Human Rights Watch y la Relatoría de la Comisión Internacional de Derechos Humanos han cuestionado varios artículos de la ley y han manifestado su preocupación.

Las entidades ecuatorianas también han cuestionado la ley. La AEDEP, por ejemplo, señaló, a través de un comunicado publicado en diferentes medios impresos del país, que la ley «tiene el propósito de apuntalar el monopolio mediático gubernamental creado por el Gobierno del presidente Rafael Correa». Además, indica que «los ciudadanos se verían despojados de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información. [...] Es una ley que va a restringir los derechos democráticos, no solo de los medios y periodistas, sino principalmente de cada ciudadano ecuatoriano».

## Libertad de expresión en el Ecuador

Hablar de la libertad de expresión en el Ecuador implica realizar un amplio análisis sobre los casos que han generado polémica a nivel

AL

nacional e internacional en los que el tema central de la discusión es precisamente la libertad que tienen los ciudadanos, específicamente los periodistas, de difundir información a través de diferentes canales como son los medios de comunicación y las redes sociales.

Martín Pallares, Bonil, *Diario El Universo*, Luis Vivanco son nombres que aparecen al buscar información sobre la libertad de prensa en el Ecuador. Pero, ¿quiénes son y por qué sirven de referencia para analistas y líderes de opinión? El caso de *Diario El Universo* dio la vuelta al mundo hace un par de años ya, cuando el presidente Rafael Correa decidió iniciar un juicio por 40 millones de dólares al periódico de mayor circulación nacional y a uno de sus entonces editorialistas, Emilio Palacio, quien emitió un comentario que al parecer de Correa afectó su honra y generó daño en su moral.

El primer fallo de la Superintendencia de Información y Comunicación se dio el 31 de enero de 2014, en contra del caricaturista del *Diario El Universo*, Xavier Bonilla, a quien dio tres días para rectificar la viñeta publicada el 28 de diciembre de 2013. La caricatura publicada hacía referencia al allanamiento realizado por la policía al domicilio de Fernando Villavicencio, asesor del exdiputado de oposición Kléver Jiménez, y quien estaba siendo investigado por supuesto espionaje al Gobierno del presidente Rafael Correa. Bonilla reprodujo el hecho en una viñeta en la que incluyó el texto: «Policía y fiscalía allanan domicilio de Fernando Villavicencio y se llevan documentación de denuncias de corrupción». La resolución de la Supercom señaló que la afirmación realizada por el caricaturista no correspondía con la realidad de los hechos y estigmatizaba la acción de la Fiscalía General del Estado y de la Policía Judicial.

La sanción se extendió al *Diario El Universo* por «responsabilidad ulterior», concepto integrado en la Ley de Comunicación y que en este caso se aplicó por el hecho de que el medio de comunicación publicó una caricatura sin contrastar la versión, la multa para el periódico de circulación nacional fue del 2 % del promedio de su facturación de los últimos tres meses, y debió ser cubierta en 72 horas. El pago rondó los USD 100.000.

Este fue uno de los casos que tuvo más eco, principalmente en los medios latinoamericanos, que en sus ediciones criticaron la decisión del ente estatal y generaron columnas de opinión en respaldo a Bonil. La Sociedad Interamericana de Prensa llegó a señalar que el dictamen era la «aplicación concreta de la ley mordaza, pone de manifiesto la intolerancia y de manera peligrosa alienta aún más la autocensura».

En varias ocasiones, la relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que

la Ley de Comunicación ecuatoriana es la más restrictiva del continente después de la aplicada en Cuba, ya que invita a la autocensura y profundiza la crisis por la que atraviesa la libertad de expresión en el Ecuador.

Otro de los golpes para la libertad de prensa en el país fue el cierre de *Diario Hoy*, que después de 32 años de funcionamiento anunció la suspensión de su edición impresa a partir del 30 de junio de 2014, para continuar con su versión digital. Así lo anunciaron sus directivos a través de un editorial, en el que señalaban que:

AL

La gradual pérdida de las libertades y limitación de las garantías constitucionales que sufre el Ecuador, la autocensura que impone la vigencia de la Ley de Comunicación, los ataques reiterados directos e indirectos a la prensa que no controla el Gobierno, han generado, desde hace más de siete años, un escenario totalmente adverso para el desarrollo de un diario plural, libre, independiente, abierto a las distintas corrientes de opinión.

Casi dos meses después, la Superintendencia de Compañías cerró definitivamente *Diario Hoy* y la versión digital tuvo su última actualización el 26 de agosto de 2014.

El último caso que hizo levantar las voces de preocupación sobre la libertad de expresión en el Ecuador fue el del reconocido periodista Martín Pallares, quien hasta hace poco se desempeñaba como editor multimedia de *El Comercio*, uno de los más importantes periódicos del país. Pallares fue despedido el pasado 13 de agosto por negarse a poner límite en los comentarios que realizaba en su cuenta personal de Twitter, principalmente aquellos sobre el régimen, tal como se lo había pedido en diferentes ocasiones el director del periódico.

En una entrevista difundida en Radio Rayuela y por el medio digital *Plan V*, el periodista señaló:

[...] creo que hay que ver que esto se produce en el contexto de un ambiente terriblemente hostil con la prensa, con una Ley de Comunicación que hace que los medios y periodistas estén permanentemente bajo la angustia. El temor de ser procesados ya sea por la Superintendencia de Comunicaciones por el lado de la ley o por cualquier juez de este país. Creo que hay un ambiente de autocensura espantoso, creo que ni los periodistas, ni los medios escapan a ese terror. Dentro de ese contexto es que se produce lo mío.

Pallares es uno de los pocos ejemplos visibles de la autocensura impuesta por los medios de comunicación hacia sus colaboradores,

ya que cada vez son más los periodistas que analizan una y otra vez la publicación de una nota o el tono que le da a esta. Sin embargo, es importante señalar que también existen periodistas muy activos, principalmente en redes sociales, que opinan sobre el quehacer nacional, y los hay críticos y defensores del poder. En este contexto, los ciudadanos tienen acceso a información continua, pero es claro que cada uno escoge a quién seguir o leer.

Las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, se han convertido como en el resto del mundo en el medio donde los ciudadanos pueden encontrar y contrastar la información. Es deslumbrante ver que ciudadanos comunes y corrientes se han convertido en movilizadores de masas y en generadores de opinión. Estos ciudadanos son los que activan el debate en las redes, pero han ido más allá: las últimas movilizaciones generadas en las principales ciudades del país y que cuestionan las acciones del poder fueron en buena parte activadas desde las redes sociales, demostrando que estas son herramientas útiles para expresarse.

Es claro que en el país existe un ambiente de autocensura, donde cada vez más los contenidos periodísticos son cuestionados por su falta de frontalidad y firmeza. En este ambiente, las redes sociales han servido como único conducto para expresarse «libremente», aun corriendo el riesgo de convertirse en perseguido, como lo es actualmente el conocido tuitero Crudoecuador, quien cerró su cuenta hace pocos meses por amenazas incluso de muerte. Habrá que preguntarse si contar con una ley garantiza al poder contar con información objetiva o si, al contrario, ha generado que no exista información completa.

Otra de las prácticas que podría indicar una falta total de libertad de expresión en el Ecuador son las continuas cadenas tanto radiales como televisivas ordenadas por la Secom en los diferentes espacios de entrevistas. Este mecanismo es utilizado para desmentir o criticar los comentarios de analistas, actores políticos, empresarios o representantes de la sociedad civil generalmente cuestionando alguna acción gubernamental. Adicionalmente, el presidente Correa cuenta con un espacio semanal denominado la *Sabatina*, espacio difundido en cadena nacional y que es utilizado por el presidente para informar sobre las actividades semanales que realizan tanto él como su gabinete.

Este espacio ha servido también para que el presidente agrede a periodistas y analistas de oposición por sus comentarios en los diferentes medios de comunicación, principalmente aquellos independientes al poder. Sin embargo, y a pesar de que la Ley de Comunicación establece el derecho a la réplica en el mismo espacio u horario, ninguno de los personajes agredidos ha tenido la posibilidad de increpar al presidente por sus declaraciones.

La Fundación Andina para la Observación Social y el Estudio de Medios (Fundamedios) ha sido una de las organizaciones que ha denunciado las constantes amenazas en contra de la libertad de expresión en el Ecuador. Hace pocos días Fundamedios recibió la notificación de la Secretaría de Comunicación de iniciar el proceso de su disolución por difundir mensajes con tinte político a través de sus comunicados y redes sociales. Para la organización, el motivo que plantea la Secom se refiere a la divulgación y promoción de contenidos de algunos blogs de periodistas críticos al régimen como son Roberto Aguilar y José Hernández.

Sin embargo, lo más preocupante de la decisión de la Secom es el cierre de esta organización no gubernamental, cuyo fin ha sido promover y defender la libertad de expresión en el Ecuador. Fundamedios ha registrado 1304 agresiones contra la libertad de expresión entre 2008 y 2015, y al menos 126 sanciones a medios y periodistas desde que se promulgó la Ley de Comunicación en junio de 2013.

Frente a este hecho, un grupo de cinco relatores especiales de defensa de los derechos humanos instaron al Gobierno ecuatoriano, a través de un comunicado público, a detener el cierre de Fundamedios. En el comunicado señalan que «miembros de asociaciones y aquellos dedicados a defender los derechos humanos deberían gozar plenamente del derecho a la libertad de expresión y, en particular, la libertad de ser abiertamente críticos con políticas y prácticas gubernamentales».

El documento fue firmado por Maina Kiai, relator de Naciones Unidas (ONU) sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica; David Kaye, relator de la ONU sobre la Protección del Derecho a la Libertad de Expresión; Michael Forst, relator de la ONU sobre los Defensores de Derechos Humanos; José de Jesús Orozco, relator de Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y Edison Lanza, relator para la Libertad de Expresión de la CIDH.

Además, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) se unió a la petición de medidas cautelares ante la CIDH para los directivos, socios y personal de Fundamedios, tras conocer sobre la medida adoptada por la Secom.

Finalmente, la Secom dio marcha atrás y el 25 de septiembre de 2015 comunicó a Fundamedios que su proceso de disolución quedaba archivado, no sin dejar por sentado en el documento que es «una última advertencia para que esta organización social respete sus normas estatutarias, en especial la prohibición de ejercer asuntos de índole política, evitando levantar alertas infundadas, con la única finalidad de afectar el prestigio del Ecuador y de su institucionalidad, así como transparentar sus fuentes de financiamiento y la utilización de dichos recursos cuando esta autoridad así lo requiera».

AL