

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME ANUAL 2016

Un año crítico para la democracia y la libertad de expresión en el Hemisferio

Al menos 33 periodistas que informaban sobre hechos de interés público fueron asesinados en el continente Americano en 2016. Además de esta cruenta forma de censura, decenas de comunicadores y trabajadores de los medios de comunicación fueron agredidos, hostigados y atacados de diversas formas; otros, fueron víctimas de vigilancia en sus comunicaciones, como una forma de conocer sus fuentes y entorpecer sus funciones; las declaraciones ofensivas y estigmatizantes por parte de funcionarios públicos, muchos de ellos de alta jerarquía como presidentes, ministros o dirigentes políticos, se registraron en algunos países como mecanismo para señalar a periodistas y medios de comunicación.

Por cuarto año consecutivo la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión registra un aumento en el método más repudiable de acallar voces: frente a los 33 homicidios de comunicadores documentados, en 2015 al menos 27 periodistas habían sido asesinados en forma premeditada en el continente; en 2014 habían sido 25 los homicidios contra comunicadores y en 2013 se habían registrado 18 ataques de este tipo. Aunque en la mayor parte de estos casos es evidente la relación entre el asesinato y el ejercicio de la profesión, es difícil aún confirmar ese nexo en todos los casos debido al elevado índice de impunidad que persiste en el castigo de estos crímenes.

Aunque no fue la regla, en un pequeño número de países se registraron casos de censura estatal de medios de comunicación, bloqueo de páginas informativas en Internet y ataques de denegación de servicios contra sitios web de medios y organizaciones no gubernamentales. Los medios de comunicación e Internet son vehículos para que la sociedad acceda y difunda información y opiniones sobre temas de indudable relevancia social, política y de toda índole. En ese sentido, los Estados tienen la obligación de permitir y garantizar que esto ocurra libremente.

La utilización del derecho penal para sancionar expresiones sobre asuntos de interés público persiste en algunos países como respuesta desproporcionada a los eventuales conflictos con el honor y la reputación, incluso con demandas que han derivado en penas de prisión para quienes hacen uso de la libertad de expresión. En algunas jurisdicciones en las que los delitos de difamación han sido modificados o derogados, han prosperado las demandas civiles presentadas por empresarios o dirigentes políticos que exigen a periodistas y activistas sumas exorbitantes de dinero, cuya tramitación y eventual acogimiento pueden tener similar efecto inhibitorio que la sanción penal.

La Relatoría Especial en el presente informe anual también registra con especial interés los avances verificados en los Estados del hemisferio en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública. Constituye una buena noticia el creciente rol de los tribunales superiores de varios países que emitieron pronunciamientos judiciales que incorporan una protección reforzada a la libertad de expresión. De este modo, este informe da cuenta de sentencias que revocaron condenas a periodistas, dirigentes políticos y líderes sociales por delitos de difamación e injurias, que no habían ponderado debidamente la divulgación de información de interés público; y altos tribunales han declarado al delito de desacato contrario al derecho a la libertad de expresión. En materia de acceso a la información pública se destaca la promulgación de leyes y reformas que favorecen su ejercicio en varios países del hemisferio, lo que sigue siendo una tendencia positiva. Decisiones adoptadas por los órganos garantes de acceso a la información pública durante 2016 han continuado fortaleciendo las garantías de este derecho para millones de habitantes en la región.

De manera sucinta, la Relatoría Especial a través de su monitoreo anual sobre libertad de expresión quiere subrayar que, pese a los avances, se requiere continuar con el impulso de cambios en los marcos legales que aún no se encuentran en línea con el marco jurídico interamericano en materia de libertad de expresión. El derecho que tiene cada persona a buscar, recibir y difundir información cumple una función crítica para los individuos y para la sociedad democrática, por ello todo el funcionamiento del Estado debe adaptarse en ese sentido.

En su evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en 2016, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión observa que el continente Americano sigue siendo una de las regiones del planeta más peligrosas para ejercer el periodismo y debido a ello junto al informe sobre situación de la libertad de expresión se publica un nuevo informe temático que aborda esta problemática, denominado "**Zonas Silenciadas: Regiones de Alta Peligrosidad para Ejercer la Libertad de Expresión**" que documenta la estrategia adoptada por el crimen organizado en distintas regiones del continente con el objetivo de obligar al periodismo a alinearse a sus objetivos criminales, o silenciar a zonas enteras para que no se advierta la infiltración de las instituciones del Estado.

El 2016 fue un año crítico para la democracia en la región, muchos de cuyos países enfrentaron crisis políticas y escándalos de corrupción. Miles de personas recurrieron a la protesta social, por causas y demandas que juzgaron impostergables, tales como la defensa a la democracia y la transparencia, el descontento en relación a reformas al sistema educativo, la defensa del territorio y por el cese de la violencia de género en la región, entre otras demandas. Sin embargo, la protesta como ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica no fue entendida siempre de ese modo por algunos Estados. En repetidas ocasiones se registraron víctimas de agresiones severas con graves secuelas para manifestantes y periodistas, que incluso costaron vidas. La respuesta inapropiada por parte de las agencias del Estado y el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes es motivo de preocupación para esta oficina: el derecho a participar en manifestaciones públicas es parte de las libertades que hacen a una sociedad democrática y debe ser facilitado por los Estados.

Continúa siendo preocupante la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación y el déficit de pluralismo en los sistemas de medios de diversos países de la región, lo que reduce el debate público y la posibilidad de que todos los actores se expresen. El reconocimiento del sector comunitario en los medios de comunicación sigue siendo un desafío y una tarea pendiente en muchos países del continente.

Asimismo, otro reto latente tiene que ver con las iniciativas que existen en algunos Estados para regular internet, las cuales siempre deben considerar las características propias de la red, ser necesarias desde el punto de vista de la democracia y estrictamente proporcionales, evitando así vulneraciones del derecho a la libertad de expresión en uno de los principales espacios para ejercer este derecho.

Este informe no pretende abarcar a todos los avances, las restricciones y eventuales violaciones en materia de libertad de expresión en el continente durante al año, sino que busca registrar tendencias y hechos críticos para que pueda incidir en la gestión institucional de los Estados, a fin de lograr mejoras concretas. Es por ello que junto al monitoreo de la región y la investigación sobre zonas silenciadas ya referida, también presentamos dos capítulos sobre temas de notable actualidad para el ejercicio de la libertad de expresión: se trata de los **Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente** y una sistematización de la **Jurisprudencia Nacional en Materia de Libertad de Expresión**. El informe anual se cierra con una serie de recomendaciones dirigidas a todos los Estados de la OEA.

La Relatoría saluda a todos los Estados que en 2016 se esforzaron de manera concreta y efectiva para respetar y promover el derecho a la libertad de expresión y que reconocieron la enorme necesidad de avanzar en la adecuación de sus legislaciones internas a los estándares interamericanos. Agradecemos a los Estados, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación por el permanente apoyo y las informaciones ofrecidas durante todo el proceso de producción del presente informe.

La Relatoría Especial también destaca la colaboración del Estado de Chile por facilitar la visita *in loco* de esta oficina durante 2016, que tuvo como resultado un extenso análisis de la situación de la libertad de expresión en el país, y la formulación de recomendaciones al Estado que también se presenta junto al informe anual.

A. Violencia contra comunicadores

En 2016, hubo casos de periodistas asesinados en Brasil, Honduras, México, Guatemala, Estados Unidos, El Salvador, Perú y Venezuela. Los y las periodistas asesinados y agredidos cubrían en su mayoría el accionar del crimen organizado, hechos de corrupción política o representaban una robusta voz en sus comunidades locales. Vinculada a la situación de violencia, se mantienen altos índices de impunidad en muchos países respecto a la identificación y sanción de los autores materiales e intelectuales de estos crímenes, lo que genera un efecto inhibitorio generalizado que limita el derecho a la libertad de expresión de zonas enteras del continente.

El Informe Anual 2016 de la Relatoría Especial además da cuenta de cientos de agresiones, amenazas, hostigamientos, entre otros actos de violencia cometidos contra periodistas o trabajadores de medios de comunicación en el desarrollo de sus actividades profesionales o como consecuencia de las denuncias realizadas o la información difundida.

La CIDH y su Relatoría Especial recomienda a los Estados adoptar mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra las y los comunicadores, incluyendo la condena pública a todo acto de agresión; la adopción de medidas eficaces de protección para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión; la realización de investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre los hechos de violencia cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social; el juzgamiento y la condena a todos los responsables de estos hechos, y la reparación adecuada a sus víctimas y familiares.

B. Protesta social

Durante 2016 las manifestaciones y la protesta fueron un factor clave para el ejercicio de la libertad de expresión y la canalización de demandas tanto sociales como las relativas a la lucha contra la corrupción, la no discriminación y el respeto al estado de derecho en América. En muchas de estas manifestaciones se registró un uso desproporcionado de la fuerza para dispersar o acallar a quienes reclamaban en las calles. La Comisión Interamericana y su Relatoría Especial observan que en los contextos de protesta social algunos grupos se encuentran en mayor riesgo de sufrir violaciones a derechos humanos.

La CIDH y su Relatoría Especial condenan las muertes de manifestantes y agentes estatales ocurridas en el marco de las protestas. Durante 2016 la Relatoría Especial documentó la muerte de tres mineros en Bolivia así como el asesinato del Vice Ministro del Interior, Rodolfo Illanes Alvarado; por su parte en Colombia se reportó la muerte de tres indígenas que participaban en el paro agrario y de un estudiante que participaba en el paro de transportadores de carga; En México en las protestas de Oaxaca murieron 8 personas; y en Venezuela 4 personas que se manifestaban como consecuencia del desabastecimiento que vive el país murieron.

La Relatoría Especial también ve con preocupación que persisten las agresiones contra periodistas en el marco de las protestas sociales. La Relatoría Especial al igual que en años anteriores documentó decenas de agresiones a periodistas que se encontraban cubriendo las protestas, las agresiones fueron cometidas en muchos casos por agentes de la fuerza pública pero en otros tantos también por los manifestantes. Así en Brasil y especialmente en Sao Paulo al menos 16 periodistas y comunicadores resultaron heridos o fueron agredidos por agentes de la fuerza pública, algunos de ellos fueron atacados pese a identificarse como trabajadores de prensa; otros 15 periodistas habrían sido agredidos física y verbalmente por manifestantes. La Comisión manifestó públicamente su preocupación frente a las agresiones de las que fueron víctimas los periodistas que cubrían las manifestaciones por el desabastecimiento de productos básicos en Venezuela, por su parte los Relatores Especiales para la libertad de Expresión de la CIDH y la ONU manifestaron también su preocupación por los ataques sufridos por periodistas y medios de comunicación que cubrían los efectos de la

crisis económica en Venezuela. En las protestas de Dakota del Norte en Estados Unidos, la periodista Amy Goodman fue detenida por la policía estatal bajo los cargos de violación de propiedad privada, sin embargo al comparecer ante un juez este desestimó los cargos dejándola en libertad. Además la Relatoría documentó decenas de agresiones a trabajadores de la prensa en las protestas de Bolivia, Canadá, Colombia, El Salvador y Paraguay.

Por último la Relatoría Especial observa que en algunos países se ha criminalizado la protesta social y a quienes la lideran.

La CIDH y su Relatoría Especial recomiendan a los Estados miembros de la OEA que diseñen marcos regulatorios orientados a proteger y facilitar el ejercicio de la protesta social y adopten medidas especiales para proteger a los y las periodistas que cubren situaciones de alta conflictividad social y garantizar que no sean detenidos, amenazados, agredidos, ni sus derechos limitados en cualquier forma por estar ejerciendo su profesión; y que su material o herramientas de trabajo no sean destruidos ni confiscados por las autoridades. Asimismo, recomienda a los Estados asegurar la protección de las personas y abstenerse de estigmatizar o estereotipar a los manifestantes y sus reivindicaciones, evitando hacer generalizaciones con base al comportamiento de grupos particulares o hechos aislados. Si las fuerzas de seguridad deben actuar en una manifestación, deberán utilizar las medidas más seguras y menos lesivas de los derechos de las personas.

C. Uso del derecho penal y responsabilidades ulteriores

En algunos Estados miembros se registraron denuncias penales presentadas por funcionarios estatales o por candidatos a ocupar cargos electivos por la publicación de opiniones o informaciones relacionadas con cuestiones de interés público. En varios de los casos estudiados los procesos culminaron con condenas a penas de prisión a los comunicadores o activistas políticos o sociales involucrados en la aplicación de figuras penales que protegen el honor, tales como la difamación, injuria o calumnia. En algunos de estos casos las sanciones fueron conmutadas por penas menos restrictivas o los procesos habrían sido finalmente desestimados. En otros países en donde los delitos de injuria y calumnia ya no hacen parte del ordenamiento jurídico, las sanciones civiles impuestas a periodistas como consecuencia de denuncias interpuestas bajo el argumento de daños morales ocasionados por las publicaciones, resultan ser desproporcionadas y logran tener un efecto amedrentador. Algunos de los procesos que se documentan en el Informe Anual de la Relatoría Especial son la condena y detención del periodista holandés Okke OrNSTEIN en Panamá así como su posterior liberación; la condena en primera instancia contra el periodista Ariel Armando D'Vicente en Honduras que no sólo le impuso una pena de prisión sino una pena accesoria que lo inhabilita a ejercer el periodismo por tres años. Además la condena y la pena de prisión impuesta a una Concejal de Loja en Ecuador como consecuencia de una expresión realizada en Twitter cuestionando la gestión del Alcalde de dicha localidad. En Perú el periodista Fernando Valencia Osorio fue condenado por el delito de difamación agravada en contra del ex presidente Alan García, sin embargo la sentencia fue revocada en segunda instancia. Lo mismo ocurrió en el caso del periodista peruano Rafael León. Igualmente, se documentaron durante 2016 los múltiples casos de periodistas condenados a onerosas reparaciones civiles en México, entre ellos la periodista Carmen Aristegui y el periodista Sergio Aguayo. La Relatoría Especial continuó dando seguimiento a la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicaciones de Ecuador y observó que en este periodo se impusieron numerosas sanciones a medios de comunicación de forma incompatible con los estándares internacionales en materia de derecho a la libertad de expresión.

La Relatoría Especial documentó varios casos de periodistas y activistas detenidos durante 2016 en Cuba, los detenidos pertenecían, entre otras, a las siguientes publicaciones y/o organizaciones: Damas de Blanco; *CubaNet*; Comisión de Atención a Presos Políticos y Familiares (CAPPF); la agencia *Hablemos Press*; Instituto Cubano por la Libertad de Expresión y Prensa (ICLEP); la Unión Patriótica de Cuba (Unpacu); la plataforma #Otro18; Foro por los Derechos y Libertades (Foro Dyl); del boletín independiente *Voz Santiaguera*; el colectivo Periodismo de Barrio y de la plataforma #TodosMarchamos. LA relatoría manifestó su preocupación por la detención del artista Danilo Maldonado, conocido como "El Sexto", por el delito de daños a la propiedad tras realizar un grafiti crítico de Fidel Castro.

En un sistema democrático pleno se debe fomentar la deliberación pública y garantizar una mayor apertura frente a expresiones y apreciaciones realizadas por los ciudadanos en ejercicio del control democrático, y por ende, la Relatoría Especial recomienda a los Estados que deroguen las leyes que consagran el desacato y la difamación criminal en casos que involucran el interés público, modificar las leyes penales ambiguas o imprecisas que limitan la libertad de expresión, e incorporar los estándares interamericanos a la legislación civil de manera tal de que los procesos civiles adelantados contra personas que han hecho declaraciones sobre asuntos de interés público apliquen el estándar de la real malicia, de conformidad con lo dispuesto en el principio 10 de la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión de la CIDH, y que resulten proporcionales y razonables.

D. Declaraciones estigmatizantes

En diversos países de la región continuó el ataque a periodistas y medios de comunicación a través de declaraciones estigmatizantes hacia aquellos que publican información que no es del agrado de las autoridades. Durante 2016 esto sucedió principalmente en Bolivia, Colombia, Honduras, El Salvador, Ecuador y Venezuela, donde los más altos funcionarios señalaron a trabajadores de medios de comunicación por sus noticias u opiniones.

Al respecto, se exhorta a las autoridades estatales a abstenerse de hacer declaraciones que puedan estigmatizar a periodistas, medios de comunicación y defensores de derechos humanos, en particular aquellas que puedan colocar en riesgo la vida e integridad de las personas.

E. Libertad de Expresión e Internet

La Relatoría Especial observa que varios Estados de la región han promovido intentos para regular algún aspecto del uso y acceso de Internet o han adoptado decisiones en esta materia, en respuesta a la necesidad de prevenir el delito y proteger los derechos fundamentales de terceros. Se advierte que muchas de estas iniciativas no toman en cuenta las características especiales de esta tecnología y, como resultado, restringen de manera indebida la libertad de expresión en el espacio de Internet.

En Brasil, el vicepresidente de Facebook para América Latina, Diego Dzodan, fue detenido en São Paulo por la presunta negativa de la empresa a compartir información de WhatsApp relacionada a una investigación criminal. El juez impuso una multa diaria de 50 mil reales (unos 15 mil dólares), cuyo valor ascendió a 1 millón de reales (unos 330 mil dólares) por el incumplimiento de la empresa, la detención fue revocada mediante un Habeas Corpus. En Venezuela organizaciones de la sociedad civil denunciaron que sitios *web* fueron objeto de bloqueo sistemático por parte de uno o más de los principales proveedores del servicio de internet en el país, además de existir un bloqueo sistemático a páginas cuyo contenido está prohibido difundir, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (conocida como Ley Resorte).

En este punto, la Relatoría recomienda a los Estados miembros abstenerse de aplicar a Internet enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación —como telefonía o radio y televisión—, y diseñar un marco normativo alternativo y específico para este medio, atendiendo a sus particularidades, de conformidad con los estándares internacionales vigentes en materia de libertad de expresión. Promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute universal y efectivo del derecho a la libertad de expresión por este medio y garantizar que el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación, de conformidad con el principio de neutralidad de la red.