

CAPÍTULO IV

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y POBREZA³²¹

A. Introducción

1. La pobreza y la marginación social en que viven amplios sectores de la sociedad en América, afectan la libertad de expresión de los ciudadanos del hemisferio, toda vez que sus voces se encuentran postergadas y por ello fuera de cualquier debate.³²²

2. La pobreza³²³ puede llevar a violaciones de distintos derechos humanos. La Convención Americana señala en su preámbulo que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos". En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que "ciertamente, los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a la vida (entendido en su sentido más estricto), del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos".³²⁴

3. La CIDH ha resaltado igualmente que el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" reconoce en forma expresa "la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros".

4. En un trabajo realizado por el Banco Mundial³²⁵, titulado "La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?" se pudo determinar el escaso grado de participación que tienen los sectores pobres del mundo y en particular los de América Latina. A los pobres se les ha negado históricamente acceder a información e influenciar en decisiones que afectan profundamente sus vidas cotidianas, y por lo tanto se encuentran desposeídos de su derecho de participación activa en el quehacer nacional.³²⁶

³²¹ La Relatoría agradece la cooperación de la periodista Maria Seoane, quien como consultora de la Relatoría para la Libertad de Expresión y con la colaboración del periodista Hector Pavón realizó una investigación de campo sobre Pobreza y Libertad de Expresión en las América presentada en julio de 2002. Dicha investigación sirvió como base preliminar para la elaboración del presente Capítulo.

³²² Santiago Canton, entonces Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OAS, presentación ante las Naciones Unidas: Reporte para la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 56th Sesión, 20 Marzo al 28 Abril de 2000.

³²³ Según el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), América Latina cuenta con 200 millones de pobres (un 44% de la población). Encabezan los países mas pobres Honduras (79.1%), Nicaragua (67.4%), Paraguay (61.8%), Bolivia (61.2%), Ecuador (60.2%), Guatemala (60.4%), Colombia (54.9%) y El Salvador (49.9%). También con índices altos se encuentran Perú (49%), Venezuela (48.5%), México (42.3%). Le siguen a estos países Brasil (36.9%), Panamá (30.8%), Argentina (30.3%), República Dominicana (29.2%), Costa Rica (21.7%) Chile (20%) y Uruguay (11.4%).³²³ Hacia 1998 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) calculaba que 150 millones de personas en América Latina y el Caribe vivían en la pobreza, lo que es igual decir que uno de cada tres habitantes está viviendo una situación de pobreza. Lustig, Nora y Deutsch, Ruthanne, *The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview*, pág. 2 BID Washington, marzo de 1998.

³²⁴ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, 2000, cap. VI.1 y 2.

³²⁵ Narayan, Deepa, *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial, 2000.

³²⁶ *Public Hearing at the Committee on Foreign Affairs, Sub-Committee on Human Rights in Brussels, presentation by Frances D'Souza, Article 19: Freedom of Expression: The First Freedom? 25 Abril 1996.*

5. La Comisión Interamericana ha reiterado en numerosas ocasiones que la pobreza es una denegación fundamental de los derechos humanos al decir:

La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos.³²⁷

6. En su informe del año 2000, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se refirió al efecto que produce la discriminación de ciertos sectores de la población en el fortalecimiento de las democracias:

La falta de participación equitativa impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones.³²⁸

“[E]s precisamente a través de una participación activa y pacífica de toda la sociedad en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión se manifiesta plenamente permitiendo mejorar la condición de los sectores marginados.”³²⁹

7. En este sentido, el 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.³³⁰ Este derecho garantiza una voz informada para todas las personas, condición indispensable para la subsistencia de la democracia.

8. Por la complejidad de la temática abordada, este Capítulo no pretende ser un análisis exhaustivo de los factores que dan origen a la pobreza o las diversas alternativas existentes para combatirla. El informe tan solo pretende identificar aspectos relacionados con diversas formas en el ejercicio de la libertad de expresión que, a consideración de la Relatoría para la Libertad de Expresión, contribuirían al mejoramiento de las condiciones de los pobres en el hemisferio.

9. En consecuencia, seguidamente, se expondrán aspectos que tienen que ver con la necesidad de que se garantice el ejercicio de este derecho sin ningún tipo de discriminación; también se aborda el tema relacionado con la importancia de establecer mecanismos para que los pobres accedan a la información pública como parte de su libertad de expresión. Finalmente se trazan algunas líneas gruesas sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en espacios públicos y la utilización de medios de comunicación comunitarios como canales para efectivizar estos derechos. Se concluye con algunas observaciones finales.

³²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, 2000, Cap. V. 17.

³²⁸ CIDH, Informe Anual, año 2000, Volumen III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pág. 18.

³²⁹ CIDH, Informe Anual, año 2000, Volumen III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pág. 19.

³³⁰ Véase CIDH, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/ser.L/V/II92/rev. 3, 3 mayo de 1996.

B. El ejercicio de la libertad de expresión sin discriminación por razón de origen social o posición económica

10. Uno de los pilares básicos de los sistemas democráticos es el respeto de los derechos fundamentales de los individuos bajo los principios de igualdad y no-discriminación. La historia hemisférica ha demostrado que uno de los desafíos principales para la consolidación de democracias requiere que se intensifique la participación de todos los sectores sociales en la vida política, social, económica y cultural de cada nación. En este sentido, el artículo 1 de la Convención Americana establece la necesidad de que los Estados miembro se “comprometan a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio de todas las personas que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de [...] origen social, posición económica [...] o cualquier otra condición social.”

11. El sistema interamericano de derechos humanos establece y define un conjunto de derechos básicos, normas y conductas obligatorias para promover y proteger esos derechos, entre los que se encuentra el derecho a la libertad de expresión.

12. El derecho y respeto de la libertad de expresión se erige como instrumento que permite el intercambio libre de ideas y funciona como ente fortalecedor de los procesos democráticos, a la vez que otorga a la ciudadanía una herramienta básica de participación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que:

[L]a libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Es por eso que, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre. La libertad de expresión es por lo tanto no sólo un derecho de los individuos sino de la sociedad misma.³³¹

13. Dentro de este contexto, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha señalado que los Estados miembro deben procurar la eliminación de todo tipo de medidas que discriminen al individuo de una participación plena en la vida política, económica, pública y social de su país. La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de las personas a la no-discriminación como pilares básicos en el fortalecimiento y funcionamiento de los sistemas democráticos del hemisferio.³³² La Carta de la OEA en sus artículos 33 y 44 establece:

La igualdad de oportunidades, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral[...y fomenta] la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del sistema democrático.

14. La falta de participación equitativa impide el desarrollo de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. En este sentido, la Corte Interamericana expresó que:

Dentro de una sociedad democrática [es necesario que] se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto [...]Tal como está concebido en la Convención Americana, [es necesario] que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.³³³

³³¹ Véase CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 70.

³³² Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, Capítulo I, Obligaciones Generales: Artículo 1: Obligación de Respetar los Derechos y Capítulo II sobre Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13: Libertad de Expresión.

³³³ CIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 69.

15. El Relator Especial considera que es precisamente a través de una participación activa y pacífica de toda la sociedad en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión se manifiesta plenamente permitiendo mejorar la condición de sectores históricamente marginados. En este orden de ideas, la Relatoría entiende que para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión de los pobres sin discriminación, los Estados deben procurar la búsqueda de condiciones que habiliten la participación activa de los pobres dentro de la vida político, social, económico y cultural de las naciones. En la búsqueda de esas condiciones debe evitarse que se establezcan prácticas *de iure* o *de facto* que discriminen a estos sectores y que en definitiva, se les niegue el derecho a ejercer su libertad de pensamiento y expresión.

C. El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres

16. En innumerables ocasiones la Relatoría ha señalado la importancia del derecho de acceso a la información como requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a información.

La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar [la gestión pública], no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.³³⁴

17. El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas y que les permite *la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión*.³³⁵

18. Por lo tanto, la falta de participación de un sector de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente limita las libertades fundamentales, priva a las personas de dignidad³³⁶ e impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas, exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación.

19. En el informe sobre desarrollo humano del PNUD se ha señalado que los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente, privándolos de información vital para sus vidas como ser, entre otros, información sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimiento de sus derechos, acceso la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer pública denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos.³³⁷

20. Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo “implica una actividad reñida con la esencia del

³³⁴ OEA, Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción, Taller Técnico Regional: Guatemala, Noviembre 2000.

³³⁵ Víctor Abramovich y Christian Courtis: El Acceso a la Información como Derecho en Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público, Felipe González y Felipe Viveros, ed. Cuaderno de Análisis Jurídico: Escuela de Derecho Diego Portales, pág. 198. En dicho artículo Abramovich y Courtis identificaron el derecho de acceso a la información como instrumento de otros derechos: 1. La información como mecanismo de fiscalización de la autoridad pública, 2. la información como mecanismo de participación, y 3. la información como exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales.

³³⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Capítulo 4: Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza, pág. 73.

³³⁷ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Capítulo 4: Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza, pág. 78.

Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables”.³³⁸ Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

21. La corrupción estatal afecta directamente a los pobres toda vez que, por ejemplo, los presupuestos relacionados con asignaciones de proyectos de obras públicas se encuentren involucrados. El informe *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* señala que³³⁹ los pobres tienen amplia e íntima experiencia sobre el efecto adverso que tiene la corrupción en la atención de la salud, la educación, el abastecimiento de agua, la explotación forestal, los programas de ayuda que ofrece el gobierno y, en su caso, la asistencia social en sus vidas cotidianas. El fenómeno de la corrupción no solo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general mencionados anteriormente sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general y los pobres en particular.³⁴⁰ La Comisión ha sostenido que la corrupción tiene una incidencia adversa en el campo de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales al decir:

[La corrupción] es uno de los factores que puede impedir al Estado “adoptar las medidas necesarias... hasta el máximo de los recursos disponibles.. a fin de lograr progresivamente.. la plena efectividad de” tales derechos. Al respecto, se ha señalado que los recursos máximos disponibles no se utilizan tan efectivamente como sería posible hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales cuando una porción sustancial de los recursos naturales van a la cuenta privada de un alto funcionario, o cuando la ayuda para el desarrollo es erróneamente gerenciada, utilizada o apropiada.³⁴¹

22. El informe *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Asimismo, identifica que los pobres enfrentan muchos obstáculos cuando tratan de lograr acceso a los servicios que ofrece el gobierno. En general, estos sectores de la población tienen poca información sobre las decisiones del gobierno o de entes privados que inciden profundamente en sus vidas. Por otra parte, el informe antes citado agrega: “Cuando las instituciones del Estado se deterioran, los servicios como la educación y la atención de salud se convierten en privilegios a los que tienen acceso principalmente los que ya tienen poder y recursos.”³⁴² En ese sentido, existe una necesidad imperante de, por un lado, garantizar los canales necesarios para que los pobres fortalezcan sus propias organizaciones, tanto en las comunidades en sí como en redes entre comunidades y ejercer de este modo su derecho a la información y a que se les rindan cuentas sin temor a repercusiones personales negativas y, por otro, que los Estados desarrollen leyes y reglamentaciones de accesos a la información no discriminatorias y de fácil acceso. La falta de acceso a la información coloca indiscutiblemente a los sectores más carenciados de la sociedad en una situación de vulnerabilidad respecto a posibles actos abusivos de particulares y acciones de corrupción por parte de entes estatales y sus funcionarios.³⁴³

23. Como señalara la Relatoría en su informe del año 2001, en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas se promueve la necesidad de apoyar iniciativas que permitan una mayor transparencia para asegurar la protección del interés público e impulsar a que los gobiernos utilicen sus recursos efectivamente en función del beneficio colectivo.³⁴⁴ Dentro de este contexto, la Relatoría considera que la corrupción puede ser adecuadamente combatida a través de una

³³⁸ Véase Pierini y Otros, pág. 31, citando Habeas Data, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 21.

³³⁹ Narayan, Deepa, *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial 2000, pág. 83.

³⁴⁰ CIDH, Informe sobre la situación de derechos humanos en Paraguay 2001, Capítulo II.45.

³⁴¹ Ibidem, párr. 48.

³⁴² Banco Mundial, *supra* 22.

³⁴³ Narayan, Deepa, *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial 2000, pág. 104.

³⁴⁴ Véase Tercera Cumbre de las Américas, Declaración y Plan de Acción, Quebec, Canadá, 20-22 de abril de 2001.

combinación de esfuerzos dirigidos a elevar el nivel de transparencia de los actos del gobierno.³⁴⁵ Cualquier política dirigida a obstaculizar el acceso a información relativa a la gestión estatal, a la que tienen derecho todas las personas, tiene el riesgo de promover la corrupción dentro de los órganos del Estado debilitando así las democracias. El acceso a la información se constituye como forma preventiva contra estas prácticas ilegales que azotan a los países del hemisferio.³⁴⁶ La transparencia de los actos del gobierno puede ser incrementada a través de la creación de un régimen legal en el cual la sociedad tenga acceso a información. En este contexto, la regla debe ser la publicidad de los actos de gobierno como bien común y no la manipulación y el ocultamiento de los actos públicos.

24. Resumiendo, el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación.³⁴⁷ Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas.

D. El ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión.

25. La falta de poder de injerencia en la planificación de políticas y de voz son factores que también influyen en el aumento de la sensación de vulnerabilidad y en la incapacidad de la población pobre para protegerse de posibles abusos a sus derechos.

26. El informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD hace hincapié en la voluntad de participar de los pueblos del mundo. Destacan que “La gente no quiere participar pasivamente, limitándose a emitir el voto en las elecciones, lo que quiere es participar activamente en las decisiones y los acontecimientos que determinan sus vidas.”³⁴⁸

27. La Comisión Interamericana ha sostenido que

el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que en ejercicio de esta soberanía elige a sus representantes para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar -- libertad de expresión -- entre los grupos políticos organizados -- libertad de asociación -- que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente -- derecho de reunión. Por su parte, la vigencia de los derechos y libertades mencionados requieren de un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de expresar la pureza de la expresión de la voluntad popular --estado de derecho.³⁴⁹

28. En este sentido es importante revertir el concepto de persona pobre como objeto a atender transformándolo en sujeto activo de opinión, acción y toma de decisiones.³⁵⁰ Por ello, se puede afirmar que un elemento fundamental para el fortalecimiento de las democracias es el establecimiento de un marco jurídico que proteja los derechos de participación y libre expresión de todos los sectores de la población.

³⁴⁵ Véase Convención Interamericana Contra la Corrupción del Sistema Interamericano de Información Jurídica, OEA.

³⁴⁶ Alfredo Chirino Sánchez, Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción, Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica, Taller Técnico Regional: Guatemala, Ciudad de Antigua, OEA, Noviembre 2000, pág. 3.

³⁴⁷ Alfredo Chirino Sánchez, Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción, Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica, Taller Técnico Regional: Guatemala, OEA, Ciudad de Antigua, Noviembre 2000, pág. 11.

³⁴⁸ PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2000, pág. 38.

³⁴⁹ Informe Anual CIDH 1990-1991, Capítulo V, Sección III, “Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano”.

³⁵⁰ Blanca Acosta, Participación y Calidad de Vida, 1999, Uruguay.

29. Sin embargo, ello no es una realidad en nuestros tiempos. Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenadas. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y movilización social se ha constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos.

30. El Artículo 15 de la Convención Americana protege el derecho de reunión pacífica y sin armas y establece que tal ejercicio solo puede *estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad no del orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás*. El intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información. Ambos derechos contemplados en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático inclusivo de todos los sectores de la sociedad.

31. La Relatoría señala que, a pesar de la importancia otorgada tanto a la libertad de expresión como al derecho de reunión pacífica para el funcionamiento de una sociedad democrática, no las transforma en derechos absolutos. En efecto, tanto el artículo 13 como el artículo 15 de la Convención enumeran las limitaciones a estos derechos y establecen que dichas restricciones deben estar expresamente fijadas por la ley y que sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

32. Respecto a la palabra “necesaria”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que aunque no significa “indispensable”, 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”. Asimismo, señaló que “la legalidad de las restricciones dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”.³⁵¹

33. Al hablar del derecho de reunión como forma de expresión participativa de la sociedad, y la ingerencia que le cabe al Estado para regularlas, la Relatoría destaca que, de acuerdo a los parámetros expuestos en el párrafo anterior, la finalidad en la reglamentación del derecho de reunión no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Por el contrario, la reglamentación que establece, por ejemplo, el aviso o notificación previa, tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades del resto de la comunidad.³⁵²

34. La Relatoría señala que la participación de las sociedades a través de la manifestación social es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y que, en general, ella como ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación a esa forma de ejercicio de la libertad de expresión.³⁵³ La Relatoría entiende que las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Sería insuficiente un peligro eventual y genérico, ya que no se podría entender al derecho de reunión como sinónimo de desorden público para restringirlo per se.³⁵⁴

³⁵¹ OC 5/85 párrafo 46. Véase "The Sunday Times", Corte Europea de Derechos Humanos, Decisión del 26 de abril 1979, Serie A no. 30, párr. 59.

³⁵² Así se expresó la Corte Constitucional de Colombia. Véase, Sentencia No. T-456: Derechos de Reunión/Derecho de Manifestación: Consideraciones de la Corte, a. El derecho protegido, 14 de julio de 1992.

³⁵³ Véase "Feldek v. Slovakia", Corte Europea de Derechos Humanos, Sentencia del 12 de julio de 2001, párr. 59.

³⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-456, *supra* 32.

35. Por otro lado, y dentro de los límites establecidos en párrafos precedentes, resulta en principio inadmisibles la criminalización también *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha restricción (la criminalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Asimismo, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos. Es importante recordar que la criminalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente.

36. En este sentido, se hace imperativo que al imponer restricciones a esta forma de expresión, los Estados miembro lleven a cabo un análisis riguroso de los intereses que se pretende proteger a través de la restricción teniendo en cuenta el alto grado de protección que merece la libertad de expresión como derecho que garantiza la participación ciudadana y la fiscalización del accionar del Estado en cuestiones públicas.

E. El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios.

37. La libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones los protege contra las violaciones a los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no solo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado en generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población.³⁵⁵

38. Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presentan como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores mas empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de éstas comunidades.

39. Las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales.

40. La UNESCO define la radio comunitaria de acuerdo a la palabra "comunidad", que "designa la unidad básica de la organización social y horizontal". De esta manera, la radio comunitaria "usualmente es considerada como complemento de las operaciones de los medios tradicionales, y como un modelo participativo de administración y producción de medios"³⁵⁶.

³⁵⁵ PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2000: Capitulo 3: la democracia incluyente garantiza los derechos, pág. 58.

³⁵⁶ UNESCO: World Communication Report 1998, pág. 148.

41. Las radios comunitarias, que deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados, responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo.

42. En muchos casos, estas emisoras pueden, actuando dentro del marco de la legalidad, facilitar la circulación libre de información alentando la libertad de expresión y el diálogo dentro de las comunidades para promover la participación. “El acceso equitativo, digno e imaginativo a los medios como síntesis contemporánea de lo público, es una manera fundamental de romper la lectura “individualizada” e insular de la pobreza, a condición de superar esa visión que asume que más medios, más notas o programas sobre pobreza y pobres, más crónicas (desde fuera), constituyen realmente el empoderamiento de los sectores marginales de cara a una comunicación democrática”³⁵⁷.

43. Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos.

44. Dicho esto, hay un aspecto tecnológico que no debe ser dejado de lado: para un mejor uso de las ondas de radio y televisión del espectro radioeléctrico, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), distribuye grupos de frecuencias a los países, para que se encarguen de su administración en su territorio, de forma que, entre otras cosas, se eviten las interferencias entre servicios de telecomunicaciones.

45. Por lo expresado, la Relatoría entiende que los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos. Esto precisamente es lo que establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión³⁵⁸.

F. Observaciones finales

46. La Relatoría para la Libertad de Expresión entiende que existe una íntima relación entre el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión o, mejor dicho, la falta de este ejercicio con la pobreza. Uno de los objetivos de las democracias es aumentar la participación política y la toma de decisiones a todo nivel y desarrollar políticas que faciliten el acceso de la población a temas que los afectan directamente. En este sentido, las democracias facultan a las sociedades a la participación activa a través del acceso a la información, la creación de entes de participación y la tolerancia al disenso.

47. El presente informe sólo ha sido una primera aproximación en el análisis sobre distintas formas de ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los sectores de la población de América Latina que tiene las necesidades básicas insatisfechas.

³⁵⁷ Reguillo Cruz, Rossana, Entrevista con la periodista Maria Seoane, octubre de 2001.

³⁵⁸ Véase Declaración de Principios de Libertad de Expresión en el ANEXO del presente informe. Particular relación se encuentra también en el Principio 13.

48. La Relatoría para la Libertad de Expresión recomienda que los Estados miembro adopten las medidas necesarias para garantizar este derecho de acuerdo a los enunciados efectuados en el presente capítulo.