

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PARAGUAY

A. INTRODUCCIÓN

1. El respeto del derecho a la libertad de expresión constituye una de las preocupaciones centrales de la CIDH y de manera consistente ha dedicado un capítulo especial a este tema en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en varios países del hemisferio.¹[1] En su 97º período de sesiones, celebrado en octubre de 1997, la Comisión estableció la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en las Américas.²[2] El doctor Santiago A. Canton, en su carácter de Relator Especial, integró la delegación de la Comisión que visitó la República del Paraguay entre el 28 y 30 de julio de 1999. El Relator Especial ha preparado este capítulo, a solicitud de la CIDH, principalmente sobre la base de la información recogida durante la visita *in loco* y de otras informaciones y denuncias recibidas

con posterioridad. La Comisión aprobó el texto presentado y decidió incluirlo como parte del presente Informe.

2. El presente Capítulo se refiere en primer término a la trascendencia de la libertad de expresión como piedra angular de la democracia y el Estado de derecho. En segundo término se refiere a la protección que la legislación vigente en Paraguay y los estándares internacionales otorgan a quienes ejercen este derecho, haciendo un análisis sobre distintas materias que son reconocidas como favorables al desarrollo de un pleno respeto a la libertad de expresión. En tercer lugar, se presenta un análisis sobre la situación de los medios de comunicación y luego una cronología de la información recibida por la Relatoría en relación con los distintos problemas surgidos en el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente de comunicadores sociales. Por último, se formulan una serie de conclusiones y recomendaciones.

B. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ESTADO DE DERECHO

3. El pleno reconocimiento de la libertad de expresión es una garantía fundamental para asegurar el Estado de derecho y las instituciones democráticas. Así ha sido reconocido en numerosas ocasiones por distintos sectores de la sociedad civil, organizaciones internacionales y por la mayor parte de los Estados.

4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* 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 bien informada, no es plenamente libre.^{3[3]}

5. La libertad de expresión comprende el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. De esta manera, este derecho tiene una doble dimensión tanto individual como social. Sobre el particular, la Corte ha dicho que esta doble dimensión:

...requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.^{4[4]}

6. Los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en abril de 1998 en Santiago, Chile, destacaron la importancia de la libertad de expresión en el hemisferio y manifestaron su respaldo a la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión en el seno de la CIDH. En la Declaración de Santiago los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron:

Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental (en materia de derechos humanos) y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de Estados Americanos.^{5[5]}

7. El plan de acción de la referida Cumbre estableció que, dentro de sus objetivos fundamentales, está el fortalecer el ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia. Esto incluye el derecho fundamental a la libertad de expresión y pensamiento, mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

8. Por su parte, la Declaración de Chapultepec adoptada en la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión (México, 1994), auspiciada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y suscrita por veinte Jefes de Estado y Gobierno establece principios básicos sobre libertad de expresión.

9. El 26 de noviembre de 1999 el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH adoptaron una declaración conjunta que establece lineamientos esenciales a seguir para un pleno respeto a la libertad de expresión.^{6[6]}

10. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho a la libertad de expresión en su artículo 13 en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
- b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

11. En octubre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adoptó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. (Ver Anexo)

C. SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PARAGUAY

12. El preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo en la región". El concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que el pueblo es el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esa soberanía, elige a sus representantes para que ejerzan el poder político. Los representantes desempeñan así un mandato de sus representados, que aspiran a tener una vida digna, en libertad y democracia.

13. En su informe anual de 1998, la Comisión incluyó un capítulo sobre el desarrollo de la situación de los derechos humanos en Paraguay, analizando la evolución de la institucionalidad democrática en el país a partir de la deposición, en 1989, de la dictadura de Alfredo Stroessner. En este documento resaltó el compromiso expresado por el presidente General Andrés Rodríguez de establecer una sociedad respetuosa de la ley y de los derechos humanos. A modo de conclusión en el referido informe, la Comisión señaló que “sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia representativa los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud”.

14. La protección a la libertad de expresión es uno de los elementos que aseguran la consolidación de las instituciones democráticas. Esto es especialmente relevante en Paraguay, en donde existe un proceso de fortalecimiento de las mismas.

15. En primer lugar, el Relator Especial quiere destacar que en el año 1998 Paraguay eliminó las denominadas leyes de desacato, cumpliendo de esta manera con el Informe sobre Compatibilidad entre las leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos emitido por la Comisión Interamericana.^{7[7]} Asimismo, señalar que si bien la Constitución de Paraguay contiene leyes que garantizan la libertad de expresión, existen todavía leyes y prácticas que limitan el ejercicio de este derecho. En el presente capítulo se hace un análisis sobre la normativa vigente en materia de libertad de expresión en Paraguay y algunos comentarios sobre principios que aún no han sido recogidos por la legislación y cuya inclusión favorecerá ampliamente la debida protección a la libertad de expresión de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

1. Normativa vigente

16. El artículo 26 de la Constitución paraguaya establece el principio básico en materia de libertad de expresión:

De la libertad de expresión y de prensa.

Se garantiza la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa.

Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

17. Asimismo, la primera parte del artículo 28, Capítulo II, se refiere al derecho a la información al expresar que:

Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. (...)

18. Si bien el artículo 26 de la Constitución establece una amplia e irrestricta protección a la libertad de expresión, la primera parte del artículo 28 impone un requisito respecto al derecho a la información que limita seriamente la libertad de expresión. Los calificativos constitucionales dados a la información: “veraz, responsable y ecuánime” son contrarios al artículo 13 de la Convención Americana que establece explícitamente que la libertad de expresión e información no debe tener ningún condicionamiento previo. Tanto el artículo 13 de la Convención, como la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión,⁸[8] el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se refieren a la libertad de expresión, información y opinión. El derecho protegido en todas ellas es el acceso a toda información, no sólo a aquella que pueda ser considerada como veraz, responsable o ecuánime.

19. La Corte Interamericana se ha referido a este tema en la Opinión Consultiva OC-5/85 sobre Colegiación Obligatoria de Periodistas:

Las dos dimensiones mencionadas (individual y colectiva) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor.⁹[9]

20. La Relatoría se refirió a este requerimiento en su informe del año 1999 donde se expresa la preocupación por la existencia de estas limitaciones a la libertad de expresión en varios países del hemisferio. Esta doctrina produce precisamente el efecto opuesto al que supuestamente sus promotores argumentan como fundamento para su aplicación. Es decir, la búsqueda de la verdad en la información se ve seriamente limitada al impedirse el libre flujo de la misma como consecuencia de un juicio de valor arbitrario. En todo caso, de acuerdo a las normas internacionales y a jurisprudencia más avanzada, únicamente podría ser sancionada la información que demuestre ser errónea y producida con real malicia. Inclusive en este caso esa sanción debe ser producto de una actuación ulterior, y en ningún caso se puede buscar condicionarla con anterioridad.¹⁰[10]

1.a. *Habeas Data*

21. La acción de *habeas data* es concebida como aquella que establece el derecho de toda persona a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.¹¹[11]

22. La Constitución paraguaya establece esta acción en su artículo 135:

Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre sí misma, o sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fueren erróneos o afectaran ilegítimamente sus derechos.

23. Asimismo, el artículo 136 establece:

Ningún magistrado judicial que tenga competencia podrá negarse a entender en las acciones o recursos previstos en los artículos anteriores; si lo hiciese injustificadamente, será enjuiciado y, en su caso, removido.

En las decisiones que dicte, el magistrado judicial deberá pronunciarse también sobre las responsabilidades en que hubieran incurrido las autoridades por obra del proceder ilegítimo y, de mediar circunstancias que prima facie evidencien la perpetración de delitos, ordenará la detención o suspensión de los responsables, así como toda medida cautelar que sea procedente para la mayor efectividad de dichas responsabilidades. Asimismo, si tuviese competencia, instruirá sumario pertinente y dará intervención al Ministerio Público; si no la tuviese, pasará los antecedentes al magistrado competente para su persecución.

24. El procedimiento para ejercer esta acción en Paraguay es el ordinario, según el Código de Procedimientos Civiles. De acuerdo a la información recabada, entre el 20 de octubre de 1998 y el 31 de marzo de 2000, en la capital se presentaron 1038 peticiones relativas a la acción de *habeas data*, sin que ninguna haya sido rechazada.

25. Asimismo, la acción de *habeas data* en Paraguay se encuentra exonerada del pago de tasas judiciales.

26. La Relatoría desea enfatizar el avance que el establecimiento de esta acción representa para la sociedad paraguaya y asimismo destacar que Paraguay es uno de los pocos países del hemisferio que cuenta con una acabada legislación referente a la acción de *habeas data*.

1.b. Acceso a la información en poder del Estado

27. El derecho de acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos, ya que es uno de los instrumentos más eficaces para el control ciudadano sobre las actuaciones de las autoridades y para el afianzamiento de las democracias en el hemisferio.

28. Este derecho está contenido en las previsiones del artículo 13(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto establece la libertad de

buscar información. Asimismo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión lo establece expresamente:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite las limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

29. La Constitución paraguaya, en su artículo 28 del Capítulo II De la Libertad, reconoce este derecho en los siguientes términos:

(..) Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

30. Si bien el artículo 28 de la Constitución establece el principio general de acceso a la información en poder del Estado, no existe una ley que reglamente el acceso público a la información en poder del Estado. Asimismo, no se establecen criterios claros de clasificación de la información que no es pública. Al ser el principio general el de publicidad y por tratarse de una materia de tanta trascendencia para la sociedad, los criterios que establezcan las excepciones deben estar explícitamente establecidas en la ley. El Relator Especial apoya los principios adoptados por la organización no gubernamental *Article XIX* relativos a la legislación sobre acceso a la información.

31. El Relator Especial ha expresado que garantizar a las personas el acceso a la información en poder del Estado es un mecanismo de transparencia, fiscalización y evaluación que habilita a los ciudadanos a conocer las políticas gubernamentales y actividades de los funcionarios públicos, lo que trae consigo un fortalecimiento de las instituciones democráticas.

32. Las prácticas y valores de una sociedad democrática incluyen el contar con procedimientos que garanticen a los ciudadanos el acceso a la información en poder del Estado, como medio de control de la gestión estatal. El acceso a la información es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción y la impunidad.

33. En un sistema representativo, los funcionarios son responsables frente a la ciudadanía que confió en ellos su representación política y la facultad de decidir sobre los asuntos públicos. El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.

34. En este sentido, es necesario establecer claramente el principio de publicidad de los actos administrativos y crear procedimientos rápidos y eficaces para que este derecho sea ejercido efectivamente. Asimismo, deben eliminarse las trabas administrativas que dificultan la obtención de información e implementar sistemas de solicitud de la información con fácil acceso, simples y de bajo costo para el solicitante.

1.c. Difamación, Injurias y Calumnias

35. Como se ha señalado, el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. Por consiguiente, cuando se restringe la libertad de expresión e información se impide o limita el control de la ciudadanía sobre los funcionarios públicos y se transforma a la democracia en un sistema donde el autoritarismo encuentra un terreno fértil para imponerse sobre la voluntad de la sociedad.

36. El Relator Especial desea destacar que Paraguay no cuenta dentro de su legislación con las denominadas leyes de desacato. Esto representa un gran progreso en la legislación paraguaya que sirve como modelo para el resto los países de la región. Las leyes de desacato son aquellas que penalizan la expresión ofensiva dirigida a un funcionario público.¹²[12]

37. Sin embargo, el Relator Especial fue informado acerca de diversas disposiciones que estarían afectando el libre ejercicio de la libertad de expresión.

38. Una de ellas es el artículo 151(3) del mismo Código, que sancionaría la difamación con un tipo penal amplio y ambiguo al señalar “que no exceda los límites de una crítica aceptable”, lo que podría dar lugar a interpretaciones restrictivas de la libertad de expresión.¹³[13] En pos de la protección de una sociedad democrática, se requiere que el libre debate de ideas sea lo menos restrictivo posible de la libertad de expresión y que la protección de la reputación esté garantizada sólo a través de sanciones civiles cuando se trate de un funcionario público o persona pública. Asimismo, las restricciones deben ser excepcionales y específicamente señaladas en la ley.

39. Del mismo modo, se observa que dentro de la legislación paraguaya no existe una adecuada separación entre la figura pública y la privada al tratar la imagen, el honor, la honra o la reputación de las personas.¹⁴[14] Esto último va en desmedro de la investigación y difusión de información de interés público.

40. La democracia representativa exige que los funcionarios públicos, o todas aquellas personas que están interesadas en asuntos de interés público, sean responsables frente a los hombres y mujeres que representan. Los individuos que conforman una sociedad democrática delegan en los representantes el manejo de los asuntos de interés para toda la sociedad. No obstante, la titularidad sobre los mismos se mantiene en la sociedad, la cual debe contar con un derecho amplio para monitorear, con las mínimas restricciones posibles, el manejo de los asuntos públicos por parte de los representantes.

41. La necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos, como garantía para la existencia de una sociedad democrática, requiere que las personas que tienen a su cargo el manejo de los mismos cuenten

con una protección diferente que la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de interés público.

42. La Comisión Interamericana ha dicho que:

La aplicación de leyes para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección de la que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte indirectamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y estructurar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública.¹⁵[15]

43. Asimismo establece:

Es más, la Comisión observa que contrariamente a la estructura que establecen las leyes de desacato en una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más expuestas- y no menos expuestas- al escrutinio y la crítica del público. La necesidad de que exista un debate abierto y amplio, crucial para una sociedad democrática, debe abarcar necesariamente a las personas que participan en la formulación y la aplicación de la política pública. Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.¹⁶[16]

44. Una interpretación del artículo 13 de la Convención Americana y de lo expuesto precedentemente, lleva a la necesidad de revisar principalmente las leyes que tienen por objeto proteger el honor de las personas (comúnmente conocidas como injurias y calumnias). En muchas ocasiones estas leyes son utilizadas para atacar o silenciar el discurso que se considera crítico de la administración pública.

45. Al respecto, la Comisión Americana ha establecido que:

El tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión e información generará indudablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. De ello se desprende que una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión.¹⁷[17]

46. Y agrega:

(...) En la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión e información es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática...18[18]

47. El criterio a utilizar de acuerdo a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión es que la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador social tuvo la intención de infligir daño o tuvo pleno conocimiento que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas. Dicha posición se conoce como la doctrina de la "real malicia".19[19]

48. Asimismo, se requiere que las opiniones que no sean afirmaciones fácticas, en cuanto se refieran a personas públicas, no sean sancionadas. Al respecto, la Comisión ha establecido que éste es especialmente el caso de la arena política en donde la crítica se realiza frecuentemente mediante juicios de valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. En este sentido, puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones, dado que los juicios de valor no admiten prueba. Las normas que penalizan estas expresiones plantean la posibilidad de que quien critica de buena fe al gobierno sea sancionado por su crítica.

2. Situación de los medios de comunicación y periodistas

49. La existencia de una prensa libre es uno de los pilares más importantes para una democracia plena. Se ha resaltado la importancia del respeto a la libertad de expresión como medio indispensable de protección y desarrollo de las sociedades democráticas. Es necesario destacar que son los comunicadores sociales quienes ejercen principalmente la labor de informar y fomentar el debate público, tan necesario para el fortalecimiento de nuestras instituciones.

50. En las últimas dos décadas ciudadanos de todos los países han dejado atrás regímenes opresivos y autoritarios para recibir gobiernos más abiertos y elegidos a través de procesos electorales. Sin embargo, para lograr un desarrollo democrático participativo y estable, no solamente son necesarias una serie de elecciones, sino también que se desarrollen otros elementos propios de las sociedades democráticas, como son 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 el libre acceso a la información para asegurar la existencia de una ciudadanía bien informada para tomar sus decisiones.

51. Dentro de los requisitos para una democracia estable y participativa, la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen los demás elementos para el fortalecimiento democrático. De ahí que en varias oportunidades se haya considerado la libertad de expresión como la piedra fundamental para la existencia de una sociedad democrática.

52. En este capítulo se tratará la situación de los medios de comunicación, en especial de las radiodifusoras denominadas radios alternativas o comunitarias y la situación de los periodistas.

2.a. Radios comunitarias

53. Durante su visita, el Relator Especial recibió y ha continuado recibiendo con posterioridad informaciones referentes a la problemática situación en que se encuentran las denominadas radios comunitarias en Paraguay. De acuerdo a la información recibida, la gran mayoría de las radios que operan legalmente en Paraguay han obtenido sus licencias basándose en criterios únicamente económicos. La Relatoría ha expresado en varias oportunidades que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos para todos los sectores que conforman la sociedad.²⁰[20] Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos son incompatibles con un sistema democrático y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

54. La Relatoría ha tomado conocimiento sobre una iniciativa de la UNESCO para encontrar caminos de solución que permitan un entendimiento entre las radios conocidas como comunitarias en relación con las radios conocidas como comerciales. Esta iniciativa de UNESCO es apoyada por la Relatoría y cuenta con la participación de la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC).

2.b. Situación de los comunicadores sociales

55. La Relatoría desea expresar su preocupación por la situación que están enfrentando algunos periodistas en Paraguay.

56. Se ha recibido un número importante de información sobre agresiones a periodistas. La Relatoría expresa su total rechazo a este tipo de acciones y reitera al Estado paraguayo su obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos y una vez ocurridas, su obligación de investigar y sancionar a los responsables.

57. El Relator Especial recibió información sobre la falta de seguimiento en la investigación del asesinato del periodista Santiago Leguizamón ocurrida en abril de 1991. El Relator Especial insta a las autoridades paraguayas a acelerar la investigación efectiva del asesinato y, en su caso, sancionar a quienes resulten responsables. La Comisión ha expresado que el asesinato de un periodista es la forma más brutal para coartar la libertad de expresión. Esta práctica tiene dos objetivos concretos. Por un lado, busca eliminar a aquellos periodistas que realizan

investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, con el fin de que sus investigaciones no puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o simplemente como represalia de éstas. Por otro lado, son utilizadas como instrumento de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todos aquellos que realizan tareas de investigación.

58. Las amenazas y agresiones a comunicadores sociales denunciadas en Paraguay son una preocupación para la Relatoría. La gran cantidad de denuncias recibidas es una clara muestra de la difícil situación en que éstos se encuentran.

59. Las intimidaciones a periodistas por medio de agresiones verbales o escritas y las agresiones físicas a su persona y/o bienes produce un efecto intimidatorio sobre toda la sociedad, toda vez que se está acallando violentamente la expresión primaria y principal de este derecho. A través de la utilización de estos mecanismos se busca silenciar la crítica a los gobiernos, limitando el debate y socavando las bases de una institucionalidad democrática.²¹[21]

60. Conforme al derecho internacional, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos humanos. Consecuentemente, los Estados incurren en responsabilidad internacional toda vez que no adoptan las medidas necesarias para prevenir violaciones a los derechos fundamentales, o una vez consumadas, no investigan, juzgan y sancionan a los responsables.²²[22] Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que la violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.²³[23]

61. El Relator Especial manifiesta su preocupación por la información recibida acerca de que varios comunicadores sociales habrían sido afectados directamente por el clima de inestabilidad político vivido durante el intento de golpe del 18 de mayo de 2000 contra el orden democrático y constitucional del Paraguay y otros ataques posteriores a dichos incidentes. Dentro de las informaciones recibidas se destacan las siguientes:²⁴[24]

- El 18 de mayo seis hombres vestidos con uniforme militar y armados ingresaron a la cabina de transmisión de *Radio Cardinal* y los

estudios de televisión de *Canal 13*. Se retiraron al ser increpados por los periodistas. Dos de los responsables fueron detenidos.

- El 18 de mayo alrededor de seis hombres vestidos con uniforme militar irrumpieron en el local de *Radio 9.70 AM*. Exigieron, bajo amenazas, que se transmitiera una proclama golpista.
- El 19 de mayo desconocidos ingresaron a las instalaciones de la emisora *Ybyturuzú*, Villarrica y destrozaron sus equipos de transmisión.
- El 19 de mayo Miguel Fernández y Adriana Fernández, propietarios de *Radio Asunción*, fueron detenidos y la emisora cerrada por miembros de las fuerzas de seguridad, quienes destruyeron sus transmisores. Ambos comunicadores fueron acusados de haber apoyado al ex General Lino Oviedo.
- El 20 de mayo se decretó una orden de detención en contra de Hugo Ruiz Olazar, del diario *ABC Color* y corresponsal de la Agencia *France Press* y del *Diario Clarín* de Buenos Aires, acusado de apoyar al ex General Lino Oviedo.
- El 13 de agosto se recibieron en *Radio Primero de Marzo* amenazas de hacer explotar sus instalaciones.
- El 15 de agosto el local de la radioemisora Ñanduti fue atacado a pedradas, con botellas de vidrio y petardos por manifestantes del Movimiento de Reconciliación Colorada, un sector interno del gobernante Partido Colorado. Los proyectiles rompieron ventanales de la radio, aunque sin causar víctimas.
- Los días 18 y 20 de agosto se recibieron varias amenazas anónimas sobre la colocación de artefactos explosivos en el *Diario Noticias* y el día 19 en la noche, la casa de la periodista Marlene Franco, del mismo diario, recibió el impacto de varias balas.
- El 20 de agosto, en el contexto de desalojo de unos campesinos sin tierra que se hallaban en la ruta del Costado de Caazapa, fue detenido el corresponsal del *Diario Última Hora* en Caazapa, Albert Robles, junto con dos campesinos.
- El 21 de agosto Cesar Olmedo, reportero gráfico del Diario *La Nación*, fue agredido a golpes y su cámara fotográfica fue destruida por un policía del grupo "antimotines" que intentaba desactivar una manifestación de trabajadores.
- El 25 de agosto el periodista Camilo Cantero, director de *Radio Libertad FM* y corresponsal del diario *Última Hora* de San Ignacio, fue detenido. Según la información recibida, su caso se inició en un informe que presentó ante el Juzgado de Enjuiciamiento de Magistrados sobre presuntos manejos pocos claros realizados por un juez.
- El 28 de agosto Aldo Zucolillo, director del *Diario ABC Color*, declaró ante un juez del crimen, quien decretó su interdicción de salir del país. El proceso se habría iniciado por una acusación de Fiscales Electorales por una publicación de presunta "propaganda electoral" fuera de los plazos permitidos por la ley. El diario ABC Color publicó dos "editoriales" en apoyo a uno de los candidatos de las elecciones para vicepresidente de la República realizadas el 13 de agosto. Los

fiscales electorales consideraron que las editoriales constituyeron “propaganda electoral”.

- El 3 de octubre Omar Jara, corresponsal del Diario *La Nación*, en la localidad de San José de los Arroyos, 100 km. al este de Asunción, denunció que fue objeto de amenazas y agredido de palabras por parte de dos agentes de tránsito, debido a que el citado periodista se hizo eco de denuncias contra estos funcionarios de pedir coimas a los automovilistas para evitarles sanciones por presuntas infracciones de tránsito.
- El 5 de octubre la Cámara de Apelación, Primera Sala, de Ciudad del Este, confirmó un fallo de primera instancia que condenó al periodista Héctor Guerin, del *Diario local Vanguardia*, a pagar una multa de 285 jornales de multa (US\$ 1650) en una querrela que inició el gobernador del departamento (provincia) de Alto Paraná, Jotvino Urunaga, por los cargos de difamación, calumnia e injuria. El proceso se originó en publicaciones realizadas por este diario sobre presuntas irregularidades administrativas en la gobernación, basadas en informes de la Contraloría General de la República y denuncias de concejales departamentales.
- Algunos de los casos en que se iniciaron acciones judiciales o policiales contra la prensa podrían ser casos de incitación a la violencia y por lo tanto éstos quedarían fuera de la protección contemplada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre el particular, el citado artículo 13 de la Convención expresa lo siguiente:

(...) Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas(...)

63. En estos casos, la responsabilidad ulterior deberá ser determinada respetando el debido proceso legal establecido en la legislación paraguaya y normativas internacionales.

64. El Relator Especial recuerda a las autoridades que una de las preocupaciones principales de la Relatoría para la Libertad de Expresión es la utilización del sistema judicial como un mecanismo intimidatorio en varios países del hemisferio, al imponer a los periodistas penas de prisión o multa, obligación de concurrir en forma permanente a los tribunales y gastos en su defensa que perjudican significativamente sus actividades. Cuando este mecanismo se utiliza contra aquellos periodistas críticos a las autoridades, se está utilizando el sistema judicial como un instrumento para limitar la libertad de expresión y no como un mecanismo para resolver intereses entre las autoridades y los periodistas.

65. La Relatoría urge a las autoridades paraguayas a tomar las medidas necesarias para evitar que los periodistas sean blanco de ataques producto de la situación política que vive el país y a protegerlos para asegurar el derecho a la libertad de expresión e información de todos los habitantes de Paraguay.

66. Una de las principales preocupaciones de la Relatoría es la información recibida en donde se pone de manifiesto la utilización de algunos medios de

comunicación como instrumentos para el logro de intereses personales y no para informar a la sociedad.

67. Durante su visita, el Relator Especial recibió información acerca de la preocupación existente entre periodistas independientes de prensa, radio y televisión, altas autoridades del gobierno paraguayo y representantes de organismos de la sociedad civil respecto a la grave polarización existente en los medios de comunicación. Se argumenta que algunos medios son utilizados como herramientas para defender intereses personales y/o económicos, sin comprometerse con la verdad, en perjuicio del derecho a la información que tiene la sociedad paraguaya.

68. El Relator Especial pudo comprobar la enemistad personal existente entre distintos dueños de medios de comunicación y las denuncias de diversos sectores de que los medios de comunicación están siendo utilizados como instrumentos para recibir beneficios económicos, o para favorecer intereses políticos, y no como medios para informar a la sociedad. Al respecto, y frente a la seriedad que merecen estas acusaciones, la Relatoría recuerda a todas aquellas personas relacionadas con medios de comunicación que de acuerdo a lo establecido en el principio número nueve de la Declaración de Chapultepec, adoptada por la Sociedad Interamericana de Prensa y firmada por varios Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio y miles de ciudadanos: *“la credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad, y la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos(...)”*

D. Conclusiones y Recomendaciones

69. El Relator Especial destaca el avance que ha significado la inclusión, en el ámbito constitucional, de la acción de *habeas data* y el establecimiento del principio básico de publicidad de las fuentes de información. Asimismo, el progreso que implica la derogación de las leyes de desacato. Sin embargo, preocupan al Relator Especial algunas leyes y prácticas aún existentes dentro del sistema democrático de Paraguay que limitan la libertad de expresión. Los siguientes párrafos presentan un resumen de estas preocupaciones.

70. El Relator Especial desea destacar la necesidad de reglamentar detalladamente y garantizar en la práctica el derecho de acceso a información en poder del Estado pues éste se constituye como herramienta de fortalecimiento de la democracia y como un procedimiento de fiscalización anti-corrupción sobre las autoridades.

71. Asimismo, desea llamar la atención sobre la posible utilización restrictiva de artículo 28 de la Constitución que postula la imposición del requisito de veracidad en el derecho de todo ciudadano a recibir información y recuerda que cualquier tipo de condicionamiento previo a la información o expresión en forma directa o indirecta constituye una violación al artículo 13 de la Convención Americana.

72. De la misma manera, existe la necesidad de distinguir entre las personas públicas y privadas al legislar sobre las disposiciones que protegen el honor (injurias, calumnias y difamación). Al incorporar esta distinción en el artículo 151 del

Código Penal se evita la posible utilización de la penalización de opiniones críticas a las personas públicas para legitimar una política de silenciamiento de la opinión pública.

73. El Relator Especial señala la necesidad de aplicar criterios democráticos en la distribución de las licencias para las radioemisoras y canales de televisión. Dichas asignaciones no deben ser hechas basadas solamente en criterios económicos, sino también en criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidad al acceso de las mismas.

74. El Relator Especial expresa su preocupación por los casos de agresiones a comunicadores sociales. Preocupa especialmente la presunta participación de las autoridades policiales o militares en la detención de periodistas y/o cierre de medios de comunicación.

75. Finalmente, el Relator Especial desea expresar su preocupación respecto a la propensión por parte de los medios de comunicación a convertirse en herramientas políticas y económicas de los diversos sectores de poder en desmedro de su función principal de informar a la sociedad. Asimismo, el Relator Especial desea recordar a quienes ejercen la libertad de expresión que la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial, religioso que constituyan incitaciones a la violencia. Se observa con preocupación que algunas de las denuncias recibidas pudiesen caer dentro de esta categoría.

76. Con base en todo lo expuesto, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones al Estado paraguayó:

1. La adopción de una ley que reglamente el derecho de acceso a la información en poder del Estado.
2. Promover la distinción entre personas públicas y privadas, despenalizando las injurias y calumnias en contra de las personas públicas.
3. Disponer las medidas necesarias para asegurar la adecuada distribución de frecuencias radiales, de acuerdo a criterios democráticos.

25[1] Véase CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana, 1999. Tercer Informe sobre los Derechos Humanos en Colombia, 1999. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México y Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú.

26[2] La Comisión Interamericana designó al abogado argentino Santiago A. Canton como Relator Especial para la Libertad de Expresión, quien asumió sus funciones el 2 de noviembre de 1998.

27[3] Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

28[4] Corte IDH "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 30.

29[5] 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 los Estados Americanos.

30[6] La Declaración Conjunta establece lo siguiente:

· Recordamos que la libertad de expresión es un derecho humano internacional fundamental y componente básico de la sociedad civil basada en los principios democráticos.

Los medios de comunicación independientes y pluralistas son esenciales para una sociedad libre y abierta y un

· gobierno responsable. El respeto a la libertad de los medios de comunicación en nuestros Estados Miembros, si bien difiere mucho de país a país, continúa presentando problemas.

· Ciertos Estados continúan ejerciendo y permitiendo en sus respectivos países presiones inaceptables sobre los medios de comunicación. El grado de hostigamiento quizás sea diferente, pero el propósito general es el mismo: represión del pluralismo y del debate abierto sobre temas de interés para los ciudadanos.

· La libertad de expresión no es sólo un derecho humano fundamental en sí, sino que también tiene ramificaciones para el desarrollo económico. Los medios de comunicación tienen una función "correctiva" al llevar la corrupción y las prácticas inequitativas a la atención del público. La falta de medios de comunicación libres puede conducir al estancamiento económico y a prácticas indebidas por parte tanto del gobierno como de las empresas.

· Implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada.

· Los medios de comunicación deben abstenerse de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la violencia u otra acción similar.

· En muchos países existen leyes, tales como las leyes de desacato, que limitan indebidamente el derecho a la libertad de expresión. Instamos a los Estados a revisar esas leyes con miras a adecuarlas a sus obligaciones internacionales.

Afirmamos que los Estados deben asegurar un proceso judicial eficaz, serio e imparcial, basado en el Estado de derecho, a fin de combatir la impunidad de quienes perpetran ataques contra la libertad de expresión.

31[7] CIDH, Informe sobre Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser L/V/II.88, Doc. 9 rev. (1995). La CIDH concluyó que las denominadas leyes de desacato son restrictivas de la libertad de expresión y pensamiento y por tanto incompatibles con el artículo 13 de la Convención.

32[8] La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión fue aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2000.

33[9] Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5 párr. 33.

34[10] Véase, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, pág. 31.

35[11] Véase Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

36[12] El principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece: *"Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la*

expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como leyes de desacato atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

37[13] El Estado de Paraguay, en sus observaciones al presente informe, señaló lo siguiente: “En este punto se considera que la gran responsabilidad recae en los jueces en el sentido de sentar jurisprudencia que garanticen la libertad de expresión, la investigación y difusión de información de interés público y limiten el mal uso de estas figuras penales por parte de funcionarios públicos que alegan violaciones a sus derechos al honor, la honra y la reputación”.

38[14] Sobre este punto, el Estado de Paraguay destacó que el inciso 4° del artículo 151 establece que: “la afirmación o divulgación no será penada cuando, sopesando los intereses y el deber de averiguar que incumba al autor con las circunstancias, se tratara de un medio proporcional para la defensa de intereses públicos o privados”. También hizo notar que: “está garantizada la admisión de la prueba de la verdad en este caso, conforme con el inciso 5° del mismo artículo”. Sin embargo, estas medidas no son suficientes para diferenciar entre figura pública y privada que sea adecuada para ser lo menos restrictiva posible a la libertad de expresión. Como ha sido señalado en el párrafo 38, la protección de la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles cuando se trate de un funcionario público o persona pública. Asimismo, puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones, dado que los juicios de valor no admiten prueba. Véase párrafo 48, *infra*.

39[15] CIDH, Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc.9 rev. (1995), páginas 210 a 223.

40[16] *Ibidem*.

41[17] CIDH Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, págs. 218 y 219.

42[18] *Ibidem*, pág. 222.

43[19] El Principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece: “*Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado (sigue) voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas*”.

44[20] El Principio 12 de la citada Declaración establece: “*Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*”.

45[21] El noveno Principio de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece: “*El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada*”.

46[22] El artículo 1(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “*Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”.

47[23] Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1998, párr. 176 y Declaración de Principios de la Libertad de Expresión.

48[24] Estas denuncias han sido realizadas principalmente por el Sindicato de Periodistas de Paraguay, organización miembro de IFEX (Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión) y por la Sociedad Interamericana de Prensa.