

BAKER INSTITUTE POLICY REPORT

PUBLISHED BY THE JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY OF RICE UNIVERSITY

NUMBER 34



DECEMBER 2006

AMERICAS PROJECT – 2006 REPORT

PROYECTO DE LAS AMÉRICAS—INFORME 2006

FREEDOM OF EXPRESSION IN THE 21ST CENTURY
IN THE AMERICAS

INTRODUCTION

In the past few years, the Americas have witnessed brisk economic growth and the continued evolution of democratic institutions. Many countries have passed laws to foster greater freedoms, seeking to eliminate the vestiges of the dictatorial regimes and state-run monopolies that made them infamous.

And yet, the messengers of this good news have not always enjoyed such a rosy fate. Indeed, the picture of progress is a complex one. Journalists continue to be assassinated, harassed, and intimidated, and the public often fails to receive information, or else receives material that is manipulated, softened, or reads like a governmental press release. With the voices of journalists effectively muzzled or censored, a homogenized media results, depriving the public of the multiplicity of views they deserve. While the laws for democratic dialogue and participation may be there, for many countries the reality on the ground has changed little.

Against this backdrop, the Americas Project 2006 served as the platform for a series of highly engaging roundtables to discuss these issues. Jointly sponsored by the Organization of American States (OAS) and the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, the project provided a forum for young leaders (called “fellows”) from across the region to debate and discuss the central difficulties facing their countries, ranging from challenges to civil society to the need to increase free trade and reduce economic turmoil.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS AMÉRICAS
DURANTE EL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las Américas han sido testigo de un vigoroso crecimiento económico y de la permanente evolución de las instituciones democráticas. Muchos países han aprobado leyes para promover mayores libertades, al buscar eliminar los vestigios de los regímenes dictatoriales y los monopolios administrados por el estado.

Y aún así, los mensajeros de estas buenas nuevas no siempre han disfrutado de este destino optimista. En realidad, la idea de progreso es bastante complicada. Los periodistas siguen siendo asesinados, hostigados e intimidados, y con frecuencia el público deja de recibir información, o recibe material que es manipulado, atenuado o que se asemeja a un comunicado de prensa del gobierno. Al amordazar o censurar eficazmente las voces de los periodistas, el resultado que se obtiene es la homogeneización de los medios, que priva al público de la multiplicidad de opiniones que se merece. Si bien muchos países pueden haber establecido leyes para el diálogo y la participación democrática, en la práctica el cambio es poco.

Con este telón de fondo, el Proyecto Américas de 2006 sirvió de plataforma para una serie de mesas redondas altamente interesantes cuyo objetivo era discutir estos temas. El proyecto, patrocinado en forma conjunta por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto de Política Pública James A. Baker III de Rice University, proporciona un foro para jóvenes líderes (denominados “fellows”)

This year's group of fellows included experienced journalists and lawyers who work in media agencies, government, and nongovernmental organizations (NGOs) dealing with freedom of expression. They gathered at the OAS in Washington, D.C., to discuss "Freedom of Expression in the 21st Century in the Americas." The fellows set out to understand one another's perspectives and to learn from the experiences of their respective countries.

The issue they discussed in the first roundtable concerned the legal and regulatory frameworks related to freedom of expression. The second roundtable focused on media ownership, financing, and accountability. In the last roundtable, the fellows debated the state of transparency and access to information in the hemisphere.

Although the fellows did not always see eye-to-eye on every problem or every solution for the region—indeed, their countries have very different experiences and realities—they reached common ground on many issues and forged a valuable network of leaders. It is hoped that the fellows' findings and suggestions, as expressed in this report, help member states of the OAS to better understand the challenges that their constituents face in the area of freedom of expression and serve to promote a broad and open discussion among members regarding the steps that can be taken to strengthen freedom of expression in the region.

LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORKS

Slander and Defamation Laws

Laws continue to criminalize journalists for a variety of reasons in the Americas. In some countries in the hemisphere, contempt remains on the books as a criminal offense. This is the case in Costa Rica, where journalists serve up to 100 days in prison when condemned for libel, slander, or defamation. Consequently, numerous journalists in Costa Rica have been intimidated during their careers.

In Uruguay, the offense of spreading disinformation that can harm someone is punishable by up to three years in prison, and offenses against someone's honor, rectitude, or decorum can result in a prison

de toda la región, para debatir y discutir los desafíos centrales que enfrentan sus países, que van desde el fortalecimiento de la sociedad civil hasta el aumento del libre comercio y la reducción de las dificultades económicas.

El grupo de *fellows* de este año estuvo integrado por periodistas, abogados especializados en el tema y profesionales que trabajan en agencias de medios o en organizaciones gubernamentales o no gubernamentales encargadas de la libertad de expresión. Se reunieron en la OEA en Washington, D.C., para discutir "La Libertad de Expresión en las Américas durante el Siglo XXI." Los *fellows* se dispusieron a entender las perspectivas del otro y a aprender de las experiencias de los países de cada uno.

El tema que debatieron en la primera mesa redonda se relacionó con los marcos legal y regulatorio relativos a la libertad de expresión. La segunda mesa redonda se centró en la propiedad, el financiamiento y la responsabilidad de los medios. En la última mesa redonda los *fellows* discutieron el estado de la transparencia y el acceso a la información en el hemisferio.

Si bien los *fellows* no siempre vieron de la misma manera cada problema o cada solución para la región —de hecho, sus países tienen experiencias y realidades muy diferentes— llegaron a un acuerdo en muchos puntos y conformaron una valiosa red de líderes. Se espera que las conclusiones y sugerencias de los *fellows*, tal como se expresa en este informe, ayuden a los estados miembros de la OEA a entender mejor los retos que enfrentan sus votantes en el área de la libertad de expresión y sirvan para promover una discusión amplia y abierta entre los miembros con respecto a cuáles son otros pasos posibles de adoptar para fortalecer la libertad de expresión en la región.

MARCOS LEGAL Y REGULATORIO

Leyes sobre Injuria y Difamación

Las leyes continúan penalizando a los periodistas por diferentes motivos en las Américas. En algunos países de la región, el vilipendio sigue figurando

sentence of up to 18 months. Argentina's criminal code penalizes those guilty of defamation with between one and three years in prison.

There even has been at least one case in which the government has tightened criminal punishment for defamation. According to Venezuela's criminal code, offenses against the president, other officials, state institutions, and officials' third parties and relatives are subject to punishment. Anyone who, by any means, disseminates false information that causes panic or keeps the community in a state of unease can be imprisoned for two to five years. Since 2005, there have been some 25 journalists accused of defamation for the mere act of criticizing public officials.

Criminal defamation laws vary in their severity, but often succeed in forcing journalists to temper their critiques. In the Bahamas, defamation is still considered a criminal offense. In the 1980s, then Prime Minister Lynden Pindling brought a criminal libel suit against a journalist who, consequently, spent time in jail. This set a dangerous precedent, giving a convenient tool of intimidation to politicians who threaten to sue a journalist or media house based on a published or broadcast report about a public official. When threatened, most media houses in the Bahamas resign themselves to reaching a costly settlement with the official or else get slapped with heavy court fines. The upshot is that journalists tend to stay away from important investigative stories that concern corrupt or unethical officials.

In Saint Lucia, a criminal law prohibits people from publishing material that causes injury to officials. Unsurprisingly, it has been attacked as a limit on freedom of expression. To date, however, no one has been tried for this "criminal offense," and top officials, including the president, continue to file civil lawsuits against journalists and media houses.

In the opinion of the fellows, a positive move in this arena has occurred in Mexico, which has begun to decriminalize offenses against honor. On April 28, 2006, Mexico removed "slander" and "moral harm" from its penal code, and a civil code is now used to protect officials' reputations. The law prohibits any

en los libros como un delito penal. Este es el caso de Costa Rica, donde los periodistas cumplen hasta 100 días en prisión cuando son condenados por calumnia, injuria o difamación. Como consecuencia, numerosos periodistas de Costa Rica han sido intimidados a lo largo de sus carreras.

En Uruguay, el delito de difundir información falsa que pueda perjudicar a terceros es penado con hasta tres años de prisión y las ofensas contra el honor, la rectitud o el decoro de alguien pueden resultar en una sentencia de hasta 18 meses de prisión. El código penal de Argentina castiga a los culpables de difamación con uno a tres años de prisión.

Incluso ha habido al menos un caso en el cual el gobierno hizo más estricta la pena por difamación. Como parte del código penal de Venezuela, las ofensas contra el presidente, otros funcionarios, instituciones estatales y familiares y terceros vinculados a los funcionarios están sujetos a penalización. Cualquier persona que por cualquier medio difunda información falsa que provoque pánico o produzca un estado de inquietud en la comunidad puede recibir de dos a cinco años de prisión. Desde 2005, 25 periodistas han sido acusados de difamación por el solo acto de criticar a los funcionarios públicos.

Si bien las leyes penales de difamación varían en su grado de severidad, con frecuencia tienen éxito dado que fuerzan a los periodistas a atenuar sus críticas. En las Bahamas la difamación es aún considerada un delito penal. En la década de los 80, el entonces Primer Ministro Lynden Pindling inició una acción penal por calumnias contra un periodista, quien por consiguiente estuvo preso por un tiempo. Esto sentó un peligroso precedente, proporcionando a los políticos una práctica herramienta de intimidación; el poder amenazar con demandar a un periodista o a una compañía de medios en base a un informe publicado o emitido en relación a un funcionario público. La mayoría de las compañías de medios de las Bahamas, cuando reciben amenazas, se resignan a llegar a un costoso acuerdo con el funcionario, o de lo contrario recibirán fuertes multas judiciales. Como resultado, los periodistas tratan de permanecer alejados de las historias de investigación importantes relacionadas con funcionarios corruptos o poco

economic sanction and incarceration for affronts on honor and hastens the aggrieved party's trial from one or two years to just four months. Progressive steps have been made elsewhere in the region, including in Peru, which removed the offense of contempt from its penal code in May 2003.

Yet, in spite of the occasional bright light, problems and cases of regression still exist. The fellows condemned the fact that, in some countries, such as Colombia, democratic institutions generally have solidified in recent years, yet legislators have revived efforts to move libel and slander cases from civil to criminal court.

Such moves run contrary to what has become accepted as democratic practice. The fellows, consistent with many other groups, generally decried the existence of criminal defamation laws that discourage journalists from exercising their vocation.

The Inter-American Commission on Human Rights has reprimanded governmental efforts to criminalize freedom of expression. "The Commission considers that the State's obligation to protect other people's rights is complied with by establishing a statutory protection against intentional attacks on a person's honor and reputation through civil actions and by enacting laws guaranteeing the right to rectification or reply. Thus, the State guarantees the protection of the private life of all persons without abusing its power of coercion to suppress the individual freedom to form one's own opinion and to express it."

Costa Rica proved the importance of the media's responsibility in championing freedom of expression and not falling prey to the fears of slandering an official when journalists wondered whether to investigate allegations of corruption (including money laundering) that involved two former presidents. On finding that the allegations were true, they were faced with the question: is it more important to denunciate the excesses of the state or to respect heads of state? The journalists decided on the former, which ended up strengthening democracy and showing that no one in Costa Rica is above the law.

éticos.

En Santa Lucía, una ley penal prohíbe a las personas publicar material que ocasione agravios a los funcionarios. No resulta sorprendente que esta ley haya sido atacada por limitar la libertad de expresión. Hasta el momento, no se juzgó a nadie por este "delito penal" y los principales funcionarios, incluido el presidente, presentan demandas civiles contra los periodistas y las compañías de medios.

Según la opinión de los *fellows*, en México se ha dado un movimiento positivo en esta dirección al haber comenzado a despenalizar los delitos contra el honor. El 28 de abril de 2006, México excluyó las figuras de "injuria" y "daño moral" del código penal, y ahora se utiliza un código civil para proteger la reputación de los funcionarios. La ley prohíbe cualquier sanción económica y la encarcelación por afrentas al honor, y acelera el juicio de la parte agraviada que duraba de uno a dos años a sólo cuatro meses. Hubo grandes avances en toda la región, incluso en Perú donde en mayo de 2003 se excluyó del código penal el delito de vilipendio.

Sin embargo, a pesar de la luminosidad que se percibe, aún existen problemas y casos de retroceso. Los *fellows* condenaron el hecho de que en algunos países, como Colombia, donde las instituciones democráticas por lo general se hicieron más sólidas en los últimos años, los legisladores reavivaron los esfuerzos de llevar los casos de calumnia e injuria de la justicia civil a la justicia penal. Tales acciones marchan en sentido contrario a aquello que se llegó a aceptar como una práctica democrática. Los *fellows*, consecuentes con muchos otros grupos, por lo general condenaron la existencia de leyes penales de difamación que desalientan a los periodistas a ejercer su profesión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reprendió las campañas gubernamentales tendientes a penalizar la libertad de expresión. "La Comisión considera que la obligación del Estado de proteger los derechos de las demás personas se cumple estableciendo una protección legal frente a ataques intencionales al honor y la reputación de una persona a través de acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho a rectificación o

Truthful Information

Other laws created by member states of the OAS are highly circumspect, according to the fellows. In Venezuela, former president Rafael Caldera spearheaded an effort in 1999 to make truthful information an obligation by law. The Venezuelan Constitution was written to guarantee the right of people to receive information that is truthful. Building on that law, current president Hugo Chavez pushed forth a content law known as the Law of Social Responsibility in Radio and Television.

The law, enacted in 2004, is not without its strengths, but it continues to require journalists to provide truthful information. This has compelled many media firms, especially those in television, to reduce their critiques of the government and to cut back on opinion-oriented programs for fear of receiving hefty fines or having their licenses revoked.

Legislation that requires truthful information wades in very murky waters, the fellows illustrated. Indeed, does such a thing even exist? And if it does, should there be laws that castigate those journalists who fail to provide it?

The general consensus of the fellows is that there is no way to determine what truth is. Truthfulness is subjective—that is, the truthfulness of information can never be understood in an absolute sense. Facts or events can be reported differently by different people, so the concept of truthful information leads to a discussion on impartiality. Furthermore, what is truthful for one person is not necessarily what is truthful for another. Finding a truly objective perspective that could pinpoint a universal truth may be impossible.

An important precedent on the matter was established by Article 21 of the Spanish Constitution of 1978. This stated that there is the right to truthful information, and the Constitutional Court, in discussions about that law between 1978 and 1984, ruled that what is truthful is not the same as what signifies the truth. Any attempt to try to equate the two is a challenge to the right of freedom of expression—and it ensures silence—so states should follow the lead of the Spanish Constitution. Some

respuesta. El Estado garantiza así la protección de la vida privada de todas las personas, sin abusar de su poder de coerción como es el caso en que se suprime la libertad individual, que es la que permite formarse una opinión propia y al mismo tiempo expresarla.”

Costa Rica demostró la importancia de la responsabilidad de los medios al defender la libertad de expresión y no caer presa del temor de “calumniar” a un funcionario. Los periodistas dudaban en investigar acusaciones de corrupción (incluso lavado de dinero) que involucraban a dos ex presidentes. Al concluir que las acusaciones eran verdaderas se enfrentaron a la pregunta: ¿Es más importante denunciar los excesos del estado o “respetar” a quienes dirigen el estado? Los periodistas se decidieron por lo primero, hecho que terminó fortaleciendo la democracia y demostrando que nadie en Costa Rica está por encima de la ley.

Veracidad de la Información

Otras leyes creadas por los estados miembros de la OEA son muy circunspectas, según los *fellows*. En Venezuela, el ex Presidente Rafael Caldera encabezó una campaña en 1999 con el objetivo de hacer que la veracidad de la información sea una obligación por ley. La Constitución Venezolana fue redactada para garantizar el derecho de la gente a recibir información verídica. El actual Presidente Hugo Chávez, apoyándose en esa ley, pasó una ley de contenidos conocida como la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.

La ley, promulgada en 2004, si bien tiene sus fortalezas, continúa exigiendo que los periodistas proporcionen información veraz. Esto forzó a muchas empresas de medios, especialmente a aquellas de televisión, a disminuir las críticas hacia el gobierno y a hacer un recorte de los programas que se basan en la opinión por temor a recibir fuertes multas o a que se les revoquen las licencias.

Las leyes que exigen la veracidad de la información se mueven en aguas muy turbias, ilustraron los *fellows*. En verdad, ¿existe lo que se llama “información veraz”? Y, en caso afirmativo, ¿debería haber leyes que castiguen a aquellos periodistas que dejen de

like Mexico, Colombia, and Peru, already have.

Even when media players publish information that is patently false, the government should not censure them unless the journalists were spreading lies with malicious intent, as will be discussed later. This principle is founded in the freedom of expression, which is a fundamental right that must protect journalists even when their material may be erroneous or arise from error. Compelling journalists to provide what someone might view as truthful information is an invitation for self-censorship. Not only would journalists be censored by having to moderate the material they write, but they also could be faced with the proposition of having to exhaustively prove every morsel of information they put forth—all in an era in which information travels and events evolve at lightning speed.

The Inter-American Court has recognized that having to provide truthful information would constitute an excessive limitation on freedom of expression. Additionally, one should interpret Article 13 of the American Convention on Human Rights to say that freedom of expression refers to a wide variety of information, even that which is mistaken.

Outside of Venezuela, other politicians have sought to require truthful information from journalists. For instance, in Peru's recent presidential election, a candidate followed the example of President Chavez in seeking to force journalists to provide truthful information.

Sometimes, journalists are punished for simply reproducing information that they believed to be true. For instance, journalist Mauricio Herrera Ulloa was criminally convicted of four offenses of libel when his newspaper, *La Nación*, reproduced what had been published in the European press about a Costa Rican public official accredited by the Costa Rican foreign service to the International Atomic Energy Agency in Austria.

It also is important to note that, in many countries, like Colombia, where there are laws providing protections to journalists regarding truthful information, the laws are not responsibly applied.

proporcionarla?

El consenso general de los *fellows* es que no hay modo de determinar qué es verdad. La veracidad es subjetiva. En otras palabras, la “veracidad” de la información nunca puede ser entendida en un sentido absoluto. Los hechos o los sucesos pueden ser informados de modo diferente por gente diferente, por lo cual el concepto de información veraz conduce a un debate sobre imparcialidad. Encontrar una perspectiva realmente objetiva —la cual establezca con precisión una “verdad” universal— es imposible.

Aquello que es veraz para una persona no es aquello que es veraz para la otra. Se ha asentado un importante precedente en la materia. El artículo 21 de la Constitución Española de 1978 estableció el derecho a la “veracidad de la información,” y el Tribunal Constitucional, en debates acerca de esa ley entre 1978 y 1984, dictaminó que aquello que es “veraz” no es lo mismo que aquello que expresa la “verdad.” Todo intento por igualar a los dos es un desafío al derecho de libertad de expresión —y garantiza el silencio— por eso los estados deberían seguir el camino que señala la Constitución Española. Algunos como México, Colombia y Perú, ya lo han hecho.

Incluso cuando los actores de los medios publican información que es sin lugar a dudas falsa, el gobierno no debería censurarlos (a menos que los periodistas divulguen mentiras con intención maliciosa, según se discutirá más adelante). Este principio se fundamenta en la libertad de expresión, que es un derecho fundamental que debe proteger a los periodistas incluso cuando su material pueda ser erróneo o fruto del error. Obligar a los periodistas a que proporcionen lo que algunos podrían considerar como “veraz” es una invitación a la autocensura. No sólo los periodistas estarían siendo censurados al tener que moderar el material que escriben, sino que también se podrían tener que enfrentar con el pedido de tener que comprobar exhaustivamente cada pieza de información que publiquen —todo en una era en la cual la información viaja y los sucesos evolucionan a la velocidad de la luz.

El Tribunal Interamericano reconoció que tener que proporcionar “información veraz” constituiría

While the laws can be rich with protections, public prosecutors often lack awareness of the laws or simply aren't interested in applying them, while politicians are sure to know the laws in order to justify their actions. With many of the hemisphere's democratic institutions still embryonic, there is frequent tension in society over the laws, as well as a tendency to revert to less-open days.

Journalistic and Governmental Rights

None of these arguments serve to deny that journalists should work diligently and honestly to provide the most objective and factually correct information as possible to readers, viewers, and listeners. Such information forms the basis of public trust, and in its absence, the public lacks knowledge and the ability to form a sound opinion. Indeed, providing trustworthy information is the aim of journalism; it gives the media credibility and underpins a strong relationship between the media and the public.

Just as it is the duty of journalists to minimize error and bias, so too must governments provide information to the public that is free of spin. Even more so than journalists, government officials must ensure they provide information that is as truthful as possible because there is very little redress for citizens seeking to challenge states that give fallacious or misleading information to the public.

The fellows back efforts by international courts, such as the European Court of Human Rights and the Inter-American Court on Human Rights, that give public officials lesser protections against criticism than private actors are afforded. The imperatives of a democratic society demand that public officers are exposed to a higher level of criticism. By taking on the role of public servant, governmental officials are agreeing to be held accountable to the people whom they serve.

In that sense, by being able to liberally criticize the government in public and investigate its potential abuses, the media serves as one of the few true checks on its power, holding officials accountable to their constituents. Were the opposite true, freedom of expression would be criminalized, with officials

una restricción excesiva a la libertad de expresión. Asimismo, resulta una interpretación del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos decir que la libertad de expresión se refiere a una amplia variedad de información, incluso aquella que está equivocada.

Fuera de Venezuela otros políticos también han procurado exigir información veraz de los periodistas. Por ejemplo, en la reciente elección presidencial de Perú, un candidato siguió el ejemplo del Presidente Chávez al buscar forzar a los periodistas a que proporcionen información veraz.

Hay veces en que se castiga a los periodistas incluso por reproducir información que ellos creen que es verdad. Por ejemplo, el periodista costarricense Mauricio Herrera Ulloa fue declarado culpable de cuatro delitos penales por calumnia, cuando su periódico, *La Nación*, reprodujo lo que se había publicado en la prensa europea acerca de un funcionario público costarricense destinado por el servicio diplomático costarricense a la Agencia Internacional de Energía Atómica en Austria.

Es también importante observar que en muchos países, como Colombia, donde hay leyes que otorgan protecciones a los periodistas en lo relativo a la "información veraz," las leyes no se aplican de manera responsable. Si bien las leyes pueden ser generosas con las protecciones, los fiscales a menudo desconocen las leyes o simplemente no están interesados en aplicarlas (mientras que los políticos se aseguran de conocerlas para justificar sus acciones). Con muchas de las instituciones democráticas de las Américas aún en estado embrionario, existe una tensión frecuente en la sociedad acerca de las leyes o una tendencia a volver a días de menor apertura.

Derechos del Periodismo y del Gobierno

Ninguno de estos argumentos han de servir para negar la importancia de que los periodistas trabajen con diligencia y honestidad de modo de proporcionar a los lectores, espectadores y oyentes información lo más objetiva y correcta posible en cuando a los hechos. Tal información constituye el fundamento de la confianza pública y, en su ausencia,

claiming they have been offended when in fact they have only been questioned for not having accounted for their acts.

One way to ensure that the government is held to this high standard and does not succumb to the temptation to sidestep legitimate criticism by crying libel or slander is for the burden of proof to lie with the accused, not with the accuser. International human rights laws support the test of “real malice,” and civil sanctions should be applied to those journalists whose information damages someone’s honor. But such limitations are not extended to restricting journalists from expressing their opinion. The journalist or media firm should be charged with malicious intent only if the information it published was false and it knew that the material was false. And while journalists can be punished for malicious intent, it is not for the journalist to prove that he or she was not acting maliciously. Rather, this is the responsibility of the aggrieved party or the public prosecutor. Unfortunately, in many countries, the burden of proof still falls on the journalist.

The fellows also spoke of the right for citizens to be free to express hatred publicly. It was agreed that while one should not sanction someone for a merely hateful thought, persons that encourage violence—or make statements that can be expected to lead to immediate violent acts or grave harm—should be sanctioned. There was not consensus on the nature of the penalty, as the fellows differed in opinion as to whether civil or criminal penalties should be filed. But it was agreed that hate speech does not contribute to national development and public discourse. Instead, it not only can lead to physical attacks on a group in society, but it also can stigmatize the people assailed and prevent their effective participation in society, thereby thwarting democratic dialogue. Thus, freedoms for journalists and other media sources can be restricted in cases where they butt heads with another fundamental right. In cases where people express strong opinions in ways that are discriminatory, it can violate another person’s right. Learning from the lessons of the Holocaust and the genocide in Rwanda, the fellows encouraged an open debate in the hemisphere as to

el público carece del conocimiento y de la capacidad para formar una opinión responsable. De hecho, proporcionar información fidedigna constituye el objetivo del periodismo; otorga credibilidad a los medios y apuntala una sólida relación entre los medios y el público.

De la misma manera que el deber de los periodistas es procurar que el error y la parcialidad sean mínimos, los gobiernos deben también proveer información al público libre de interpretaciones. Incluso más que los periodistas, los funcionarios del gobierno deben asegurarse de proporcionar información lo más veraz posible debido a que es muy difícil reparar el daño ocasionado a los ciudadanos que buscan desafiar a los estados que dan información falaz o engañosa al público.

Los *fellows* apoyan campañas de tribunales internacionales tales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos que otorgan a los funcionarios públicos menos protecciones contra la crítica de las que se permiten a los actores privados. Los imperativos de una sociedad democrática exigen que los funcionarios públicos estén expuestos a un nivel de crítica más alto. Al asumir el rol de servidores públicos, los funcionarios del gobierno acuerdan que son responsables ante la gente a la que sirven.

En ese sentido, los medios, al ser capaz de criticar libremente al gobierno en público e investigar sus potenciales abusos, actúan como uno de los pocos controles verdaderos a su poder, haciendo que los funcionarios asuman responsabilidad ante sus votantes. En caso contrario, la libertad de expresión sería penalizada, y los funcionarios reclamarían que han sido ofendidos cuando en realidad sólo han sido cuestionados por no haber dado cuenta de sus actos.

Los *fellows* opinan que un modo de asegurar que el gobierno cumpla con este alto nivel y no caiga en la tentación de eludir la crítica legítima (poniendo el rótulo de “calumnia” o “injuria”) consiste en que la carga de la prueba sea responsabilidad del acusador, no del acusado. Las leyes internacionales de derechos humanos respaldan la prueba de “malicia real” y se

how expressions of hate can be sanctioned.

The fellows also condemned prior censorship. The American Convention and the Inter-American Court have indicated that prior censorship is an extreme violation of the right to freedom of expression because “governmental power is used for the express purpose of impeding the free circulation of information, ideas, opinions, or news.”

Journalistic Ethics and Self-Regulation

While journalists must be allowed to exercise their craft with minimal or even no restrictions, the fellows agreed that journalists must exhibit exemplary ethics and know when to show restraint. Journalists should be aware of the line between criticism that is degrading and that which is not, as well as the bounds of privacy. And they must exercise their freedom of thought responsibly and verify information through reasonable means. In addition, they must delineate clearly when they are writing fact and when they are writing opinion.

Poor journalistic practices were highlighted throughout the region. For instance, when there was a prison revolt in São Paulo recently, some media firms overplayed the security concerns in the streets, giving Brazilian citizens a distorted sense of actual dangers. Also in Brazil, as a nationwide referendum was underway on banning the sales of guns and bullets to civilians, a large magazine ran a report explaining to people why they had to have guns, without including a counterpoint as to why others believe they shouldn't have them. The piece ran as a fact piece rather than as an opinion piece.

The importance of journalistic responsibility has particular connotations in the Caribbean states and other small countries. Such nations depend on tourism and foreign investment, so local journalists—who wield major influence over their countries and whose reports often quickly reach the global stage—must consider how their reports will affect their countries.

For instance, in Barbados, tourism is vital, so when offenses are committed against tourists, the news isn't splashed all over the headlines. In a tacit agreement with their government, journalists there

deben aplicar sanciones civiles a aquellos periodistas cuya información dañe el honor de alguna persona. Pero tales limitaciones no se extienden hasta el punto de restringir a los periodistas a que expresen su opinión. El periodista, o la compañía de medios, sólo debería ser acusado de intento malicioso en caso de que la información que publicó fuese falsa y tuviese además conocimiento de ello. Y si bien los periodistas pueden ser imputados por intento malicioso, no corresponde al periodista probar que no estaba actuando de modo malicioso. Más bien, es la responsabilidad de la parte agraviada o del fiscal. Desafortunadamente, en muchos países la carga de la prueba aún recae sobre el periodista.

Los *fellows* también hablan del derecho de los ciudadanos de tener libertad para expresar odio públicamente. Se llegó al acuerdo de que nadie debe ser sancionado por manifestar un mero pensamiento odioso, mientras que las personas que fomentan la violencia —o hacen declaraciones que pueda esperarse que lleven a actos de violencia inmediatos o daños graves— deben ser sancionadas. No hubo consenso sobre la naturaleza de la pena, ya que difieren respecto de si corresponde aplicar el código civil o el penal. Pero se acordó que una opinión cargada de odio no contribuye al desarrollo nacional ni al discurso público. En cambio, no sólo puede llevar a ataques físicos a un grupo de la sociedad, sino que también puede estigmatizar a la gente asediada e impedir su efectiva participación en la sociedad, coartando de ese modo el diálogo democrático. Por lo tanto, se pueden restringir las libertades de los periodistas y de otras agencias de medios en aquellos casos donde se inmiscuyan con otro derecho fundamental. La gente, cuando expresa opiniones con palabras muy duras en modos que son discriminatorios, puede violar el derecho de otra persona. Los *fellows*, al extraer enseñanzas de las lecciones del Holocausto y del genocidio en Rwanda, alientan un debate abierto en el hemisferio sobre la manera en que se pueden sancionar las expresiones de odio.

Los *fellows* también condenaron la censura previa. La Convención Americana y el Tribunal Interamericano señalaron que la censura previa es

exercise restraint so as not to harm the country's economy and reputation. Similarly, in the Cayman Islands, when hurricanes hit, seldom are there reports on the level of damage sustained for fear that the news could ravage the tourism industry. Fellows from the Caribbean nations, at least, were steadfast in their belief that sometimes it is more important for journalists to put the interests of the country before freedom of expression. That is, when speaking of journalistic responsibility, it is not just a question of the public's right to know but also the public's right to survive.

Fellows from this subregion offered other suggestions. For instance, good practices for journalists can include ensuring that news reports are screened by department heads before being sent for final edits and by having department heads focus on ethics. Additionally, when writing an article highly critical of someone or a particular entity, the journalist can forewarn the person of the story's content, allowing the subject the opportunity to defend his or her interests. Creating balance and fairness is the key.

One fellow likened the work of journalists to that of doctors: they sometimes deal with very sensitive issues and are capable of damaging someone or adversely affecting their health. Just as doctors can be guilty of malpractice, journalists need to be reproved in some way for abusing their trade. The question is how.

The fellows agreed that self-oversight was the best way to ensure that journalists are ethical and do not exploit freedom of expression. The precise composition of such a regulatory body was in dispute, but the fellows' ideas often overlapped. For instance, many urged that a committee be composed of members solely from the press. Others suggested that other actors participate so that the media wouldn't be too permissive of its members' abuses.

These other participants could include NGOs, universities, consumer leagues, and civil organizations. One fellow suggested that advertisers participate in regulating the media. There also were a few who urged that government officials be part

una violación extrema del derecho a la libertad de expresión debido a que "el poder gubernamental es utilizado con expreso propósito de impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias."

Ética y Autorregulación del Periodismo

Si bien a los periodistas se les debe permitir ejercer su oficio con un mínimo o incluso sin restricciones, los *fellows* están de acuerdo en que deben exhibir una ética ejemplar y saber cuándo actuar con cautela. Los periodistas deberían estar al tanto de la línea divisoria entre la crítica que es degradante y la que no lo es, además de distinguir en qué punto comienza la privacidad. Y deben ejercer su libertad de pensamiento de manera responsable y verificar la información a través de medios razonables. También deben diferenciar claramente cuándo están escribiendo acerca de hechos y cuándo están simplemente manifestando una opinión.

Se señalaron prácticas periodísticas deficientes en toda la región. Por ejemplo, cuando recientemente hubo una revuelta de presos en San Pablo, algunas compañías de medios exageraron las preocupaciones por la seguridad en las calles, dando a los ciudadanos brasileños una sensación distorsionada de los verdaderos peligros. También en Brasil, cuando estaba teniendo lugar un referéndum a escala nacional para prohibir la venta de armas y municiones a los civiles, una importante revista publicó un informe en el que se le explicaba a la gente por qué era necesario portar armas, sin incluir otro punto de vista opuesto que explicara por qué otras personas creían que no era necesario. El artículo se publicó como un artículo de hechos, cuando en realidad era un artículo de opinión.

La importancia de la responsabilidad periodística tiene connotaciones particulares en los estados del Caribe y otros pequeños países. Dichas naciones dependen del turismo y la inversión extranjera, de modo que los periodistas locales —cuyas noticias con frecuencia llegan rápidamente a la escena mundial— se ven en la necesidad de analizar de qué manera sus reportajes afectarán al país. Tales periodistas ejercen una influencia muy importante sobre sus países.

of the process—for instance, a state agency could be charged with monitoring compliance and apply sanctions for violations of professional liability and ethics.

Oversight also could come in the form of journalistic ethics courts. Additionally, although not all countries in the hemisphere have an ombudsman and this official's role varies widely in those countries that do have one, in certain cases, an ombudsman can focus on issues pertaining to press freedoms and regulations.

The oversight committee also could establish a code of ethics and standards for journalists. Just like lawyers and doctors, the media would then be held to such a code. An unwritten code of ethics already exists for journalists: this obligates them to an impartial and nonbiased communication. A written code for media self-regulation could mirror those of national and international human rights principles. The Inter-American Court agreed on the need to establish a regime that guarantees the professional responsibility and ethics of journalists and that penalizes any violation of ethics.

This self-regulation is far different from self-censorship. The latter is a form of muzzling the press, whereas the former seeks only to ensure journalistic responsibility. Responsible journalism can—and in fact should—include strong critiques of public officials.

Some fellows agreed that the most effective way of limiting journalistic abuses is to tune offenders out. That is, change the channel or radio station or stop buying the sensationalists' newspaper. In this way, the public can punish media sources for their careless errors or sheer negligence. Shutting down channels and throwing people in jail isn't the solution. An abundance of information—some of which may be either ludicrous or false—serves to stimulate debate and engender different opinions, underpinning a vibrant democracy.

Journalistic Quality and What Constitutes a Journalist

Inexperienced journalists also can pose a problem for their peers, the government, and the public. For instance, in the Organization of Eastern Caribbean

Por ejemplo en Barbados el turismo es vital, y cuando se cometen delitos contra los turistas las noticias no aparecen en los titulares. Los periodistas, mediante un acuerdo tácito con sus gobiernos, actúan allí con cautela de modo de no dañar la economía y la reputación del país. De modo similar en las Islas Caimán, donde azotan los huracanes, rara vez se publican reportajes sobre el nivel de daño producido, por temor a que las noticias arrasen con la industria del turismo. Los *fellows* de las naciones del Caribe, cuando menos, resultaron inquebrantables en su creencia de que a veces es más importante para los periodistas anteponer los intereses del país a la libertad de expresión. En otras palabras, cuando se habla de la responsabilidad periodística, no sólo se trata de una cuestión del derecho del público al conocimiento, sino que también se trata del derecho del público a sobrevivir.

Los *fellows* de esta subregión ofrecieron otra teoría. Por ejemplo, entre las buenas prácticas de los periodistas se pueden incluir la garantía de que los informes de noticias sean examinados por directores de departamento antes de que se envíen a la edición final y que los directores de departamento se enfoquen en la ética. Asimismo, el periodista, al escribir un artículo muy crítico de alguna persona o de alguna entidad en particular, puede advertir a la persona del contenido de la historia y darle la oportunidad de defender sus intereses. La clave está en crear equilibrio y lograr imparcialidad.

Un *fellow* comparó el trabajo de los periodistas con el de los médicos: algunas veces tratan cuestiones muy delicadas y son capaces de dañar a alguna persona (o hacer que enfermen). Al igual que los médicos pueden ser culpables de mala práctica, los periodistas necesitan ser reprendidos de algún modo por abusar de su profesión. La cuestión es cómo.

Los *fellows* acordaron que la propia supervisión era la mejor manera de garantizar que los periodistas sean éticos y no se aprovechen de los beneficios de la libertad de expresión. La composición precisa de un cuerpo regulatorio con esas características estaba en discusión, pero las ideas de los *fellows* coincidían con frecuencia. Por ejemplo, muchos instaban a que se formara una comisión solamente con miembros

States, which groups the nine smaller territories of the Eastern Caribbean, there is a dearth of qualified journalists, and many youths come right out of high school to begin covering the news.

One example can be found in Saint Lucia, where a young and inexperienced journalist covered the story of a murder of a homosexual. The journalist showed no discretion, discussing everything from the person's friends in the gay community to his family, which exposed all of them to potential danger. This sparked a discussion in Saint Lucia as to how to prevent this type of situation from recurring by drafting standards that journalists could agree on.

With this backdrop, several fellows pressed for greater efforts to ensure the quality of journalism by mandating journalistic training. They argued that journalists should be licensed and underlined the importance of delivering high-quality information to the public. Saint Lucia, for one, has explored the benefits of the government funding potential journalists by providing more scholarships.

Yet, other fellows, particularly those from South America, balked at this issue. They were concerned about the weakness of civil society and how efforts to ensure high-quality content could strike at freedom of expression. What constitutes a more sophisticated form of journalism and who would be the judge of the criteria? they asked. Nor were fellows in accord with the establishment of journalistic standards. They questioned whether diverse countries can agree on common standards for journalists, how journalists can best ply their trade, and what they are allowed to express publicly and ensure, at the same time, that freedom of expression is fully protected.

Other issues deserve greater exploration by the international community, such as the impact of bloggers on freedom of expression. The issue of blogging is particularly salient in the United States, which has, in many ways, been the epicenter for the growth of the Internet and prickly Internet-related political matters. Typically, journalists have credentials and work for established media firms and learn common practices and skills. All of this is thrown on its face with the advent of bloggers.

de la prensa. Otros sugerían que participaran otros actores de modo que los medios no fuesen demasiado permisivos frente a los abusos de sus miembros.

Estos participantes adicionales podrían incluir ONGs, universidades, ligas de consumidores y organizaciones civiles. Un *fellow* sugirió que los anunciantes participen en la regulación de los medios. Hubo también algunos que exhortaron a que los funcionarios del gobierno tomaran parte en el proceso –por ejemplo, una agencia estatal se podría encargar del control del cumplimiento y aplicar sanciones por violaciones a la responsabilidad y ética profesionales.

La supervisión podría también darse en la forma de tribunales de ética periodística. Asimismo, si bien no todos los países de la región tienen un ombudsman y el rol de este funcionario varía ampliamente en aquellos países que sí lo tienen, en ciertos casos el ombudsman se puede centralizar en cuestiones relativas a las libertades y regulaciones de la prensa.

La comisión de supervisión podría también establecer un código de ética y lineamientos para los periodistas. Al igual que los abogados y los médicos, los medios acatarían dicho código. Ya existe un código no escrito de ética para los periodistas: este los obliga a una comunicación imparcial y no sesgada. Un código escrito para la autorregulación de los medios podría reflejar los principios de derechos humanos nacionales e internacionales. El Tribunal Interamericano estuvo de acuerdo en la necesidad de establecer un régimen que garantice la responsabilidad y ética profesional de los periodistas y que penalice cualquier violación de la ética.

Esta autorregulación es muy diferente a la autocensura. La última es una forma de amordazar a la prensa, en tanto que la primera procura solamente garantizar la responsabilidad periodística. El periodismo responsable puede –y de hecho debería– incluir fuertes críticas a los funcionarios públicos.

Algunos *fellows* estuvieron de acuerdo en que el modo más efectivo de limitar los abusos periodísticos

Sometimes armed with little more than a mouse and an urge to be heard, bloggers nonetheless disseminate—and often break—news in the United States and worldwide. Blogging has caught on like wildfire, causing traditional journalists to begin their own blogs, while blogs enlist both journalists and nonjournalists alike. Consequently, what constitutes a journalist has become nebulous. This can create problems for journalists, who are challenged not only by the speed of bloggers but by the fact that a blogger's error can tarnish journalists with far greater experience and credentials.

The public and other journalists often put great faith in the information provided by a blogger, which, indisputably, can at times be excellent. For instance, a blogger in the United States posted news earlier this year saying that President George W. Bush's top advisor Karl Rove was going to be indicted for his role in the Valerie Plame affair, which pertained to allegedly fudged intelligence used by the U.S. government to justify the invasion of Iraq. After the blogger posted the information, other bloggers responded in kind, mainstream news organizations picked up the story, and hours later, Rove's lawyer was fending off questions by reporters, saying that it was merely misinformation.

MEDIA OWNERSHIP, FINANCING, AND ACCOUNTABILITY

Governmental Pressure and Ties

Problems with the dissemination of information often lie in the structure of the media firm's ownership and in the number of major players in the market. For instance, government-owned publications are apt to slant their editorial line in favor of the government.

A more subtle way for governments to ensure that the media falls into line with their perspective is for them to condition their advertising dollars on compliance. Whether the media firm is government-owned or highly dependent on government advertising dollars, the result is frequently the same: journalists write favorable articles about the government, often totally devoid of criticism. With

consiste en no prestarle atención a los que ofenden. En otras palabras, cambiar de canal o de estación de radio, o dejar de comprar los periódicos sensacionalistas. De este modo, el público puede castigar a las agencias de medios por sus errores de descuido o su manifiesta negligencia. El cierre de los canales y la encarcelación de la gente no es la solución. La abundancia de información—parte de la cual puede ser tanto absurda como falsa—sirve para estimular el debate y generar opiniones diferentes, que son el sostén de una democracia vibrante.

Calidad Periodística y Cómo se Forma a un Periodista

Los periodistas sin experiencia también pueden representar un problema para sus colegas, el gobierno y el público. Por ejemplo, en la Organización de Estados Caribeños del Este, que agrupa a los nueve territorios más pequeños del Caribe del Este, hay una escasez de periodistas calificados y muchos jóvenes salen directamente de la escuela secundaria para empezar a cubrir las noticias.

Se puede encontrar un ejemplo en Santa Lucía, donde un joven periodista no experimentado cubrió la historia del asesinato de un homosexual. El periodista no tuvo reparos en mostrar todo, desde los amigos del individuo en la comunidad gay hasta la familia, lo cual expuso a todos ellos a un peligro potencial. Esto desencadenó un debate en Santa Lucía acerca de cómo impedir que esto vuelva a suceder, lo que llevó a pensar en la redacción de códigos con los cuales los periodistas pudieran estar de acuerdo.

Con este telón de fondo, varios *fellows* presionaron para que se realicen mayores esfuerzos que garanticen la calidad del periodismo exigiendo capacitación para el periodista. Argumentaron que los periodistas deben tener una licencia, y destacaron la importancia de entregar al público información de alta calidad. Santa Lucía, por lo pronto, ha explorado los beneficios del financiamiento gubernamental de potenciales periodistas al proporcionar más becas.

Asimismo, otros *fellows*, en particular aquellos de América del Sur, eludieron esta cuestión. Les preocupaba la debilidad de la sociedad civil y cómo los esfuerzos por garantizar contenidos de alta

the media firmly in their camp, governments can use them as a propaganda arm.

The fruits of this propaganda quickly become evident. Becoming little more than governmental pawns, journalists—well aware of the views of their employers—censor themselves so as not to be chastised by an employer that is beholden to governmental dollars. Another way in which the media will censor itself is by not reporting news that is noteworthy because it could be harsh on a government official. Consequently, the public receives a slew of misinformation, or else, merely one side of a complex issue.

Sometimes media owners become fearful that governments will pull vital dollars should they not adhere to the governmental line. Also, media owners who are closely tied to political parties worry they will be scorned—and financially shunned—by the party if their views don't mirror the party's.

Government financing can be crucial for media firms. In just one indication of the dependence on governmental dollars by the hemisphere's media, from 1997 to 2000, under President Alberto Fujimori, the Peruvian government became the first-largest investor in publicity in the country, up from seventh-largest.

While a pro-government bias is typically the result of government-related media, it is not inevitable. For example, England's venerable broadcaster, the British Broadcasting Corporation (BBC) is government-funded and yet often is iconoclastic in tone. However, the BBC is operated by independent directors. Caribbean states aimed to mimic this structure, but instead, their governments have tended to handpick those who run the nominally private media firms, thereby spawning little more than governmental mouthpieces.

In the Bahamas, media firms must renew their licenses each year, in effect assuring that media owners toe the line to stay in circulation. Suriname has a plethora of radio and TV stations, as well as newspapers, and yet they remain stubbornly indebted to political parties. There, the government has typically given media licenses to cronies. When governments dole out licenses in countries like

calidad podrían atacar la libertad de expresión. ¿Qué hace más “sofisticada” a una forma de periodismo y quién está en condiciones de juzgarla?, se preguntaron los fellows.

Los fellows tampoco estuvieron de acuerdo en el establecimiento de estándares periodísticos. ¿Pueden diferentes países adoptar estándares comunes respecto de cómo se forma a un periodista? ¿Cómo pueden desempeñar mejor su oficio y qué tienen permitido expresar públicamente, al mismo tiempo de quedar totalmente protegida la libertad de expresión?

Otras cuestiones merecen una investigación mayor por parte de la comunidad internacional, como por ejemplo el impacto de los *bloggers* en la libertad de expresión. La cuestión del *blogging* es particularmente notable en EE.UU., país que ha sido en muchos aspectos el epicentro del crecimiento de la Internet y las espinosas cuestiones políticas relacionadas con Internet. Normalmente, los periodistas tienen credenciales y trabajan para las empresas de medios existentes y aprenden las prácticas y destrezas comunes. Todo esto se echa por la borda con el advenimiento de los *bloggers*.

Algunas veces, armados no mucho más que con un *mouse* y ganas de ser escuchado, difunden noticias en EE.UU. y en todo el mundo, y frecuentemente irrumpen con las últimas noticias. El *blogging* se extendió como reguero de pólvora, haciendo que los periodistas “tradicionales” comenzasen a tener sus propios *blogs*, de modo que los *blogs* engloban tanto a los periodistas como a los no periodistas. En consecuencia, el cómo se forma a un “periodista” se volvió nebuloso. Esto puede ocasionar problemas a los periodistas que son desafiados por la velocidad de los *bloggers*, pero más aún por el hecho de que un error del *blogger* puede empañar a aquellos periodistas con mayor experiencia y credenciales.

El público y otros periodistas frecuentemente ponen mucha fe en la información que proporciona un *blogger* (la cual, sin lugar a dudas, puede a veces ser excelente). Por ejemplo, un *blogger* en EE.UU. dio a comienzos de este año la noticia de que Karl Rove, principal asesor del President Bush, iba a ser formalmente acusado por su participación en

the Bahamas and Saint Lucia, they require the media firm to dedicate a percentage of airtime—sometimes more than 50 percent—to government programming.

Governments also can penalize media by requiring them to carry some unpaid publicity, including press releases, the texts of legislation, or legislative body meetings and information that carries government support.

In Colombia, allocation of official publicity is probably the most serious problem regarding indirect or “soft” censorship. This can be witnessed by the precarious labor conditions facing journalists, weak private enterprises in provinces, private advertisements concentrated in few hands, and the absence of strong civil organizations in the regions.

Corporate Favoritism

The media players in the hemisphere aren’t just hostage to politicians. Rather, they often show an unseemly affinity to businesses that advertise with them. Companies tie their ad dollars to the publicity they get, in effect dictating information the media publishes.

Various experiences from around the region bear out these findings. Mexico’s press has felt the ripples of Telmex’s dominance. Now one of the largest private advertisers in Mexico—rivaling all of the advertising dollars of the entire federal government—the Carlos Slim-led firm permeates so much of the corporate world that no one ever reads anything negative about Mr. Slim and his group of companies.

In Costa Rica, the media has battled to maintain an independent line free of commercial pressure, aware of the close correlation between the amount of publicity a company expects to get and how much advertising it provides.

In the Bahamas, advertisers also abuse their clout, knowing that only a small group of companies fund the bulk of media sources in the country. Sometimes, a conglomerate threatens to pull all of its advertising if a journalist plans to write a hard-hitting story about just one of its many companies.

This advertising doesn’t merely pressure the

el asunto de Valerie Plame (el cual concernía a una supuesta información fabricada que usó el gobierno de EE.UU. para justificar la invasión de Irak). Después de que el *blogger* dio la información, otros *bloggers* respondieron de la misma manera, las organizaciones convencionales de noticias tomaron la historia y unas horas más tarde el abogado de Rove estaba eludiendo preguntas de los reporteros y diciendo que todo era simplemente información errónea.

PROPIEDAD, FINANCIAMIENTO Y RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS

Presiones y Vinculaciones Gubernamentales

Los problemas con la difusión de la información frecuentemente radican en la estructura de la propiedad de las empresas de medios y en la cantidad de periodistas que son actores principales del mercado. Por ejemplo, las publicaciones de propiedad del gobierno son propensas a presentar tendenciosamente la línea editorial en favor del gobierno.

Una manera más sutil de que los gobiernos garanticen que los medios se alineen con su perspectiva consiste en condicionar el dinero de la publicidad a la sumisión de éstos. Si la empresa de medios es de propiedad gubernamental o altamente dependiente del dinero del gobierno para publicidad, el resultado con frecuencia es el mismo: los periodistas escriben artículos favorables acerca del gobierno, con frecuencia totalmente desprovistos de crítica. Los gobiernos, con los medios firmemente de su lado, pueden usarlos como un brazo de propaganda.

Los frutos de esta propaganda se hacen rápidamente evidentes. Los periodistas, al convertirse en poco más que peones del gobierno, —bien enterados de los puntos de vista de sus empleadores— se censuran a sí mismos de modo de no ser reprendidos por su empleador que está en deuda con el dinero del gobierno. Otro modo por el cual los medios ejercen la autocensura consiste en no informar noticias que son de interés debido a que podrían perjudicar a un funcionario gubernamental. En consecuencia, el

editorial line. Firms that highly concentrate advertising dollars with the big media firms enable the recipients to use the top technology and pay their journalists best, further relegating less affluent media companies to second-tier status. Consequently, the few strong media firms with business or political ties can crowd out smaller media.

Both political and business advertising dollars have an effect on the plurality of media. Given the importance of the government's dollars for advertising, small media can be so financially dependent that they perish when governments manipulate their dollars by refusing to fund them.

In Colombia, there are four major media firms that, in effect, hoard the available advertising, harshly impacting smaller companies, especially those outside major cities. This has stripped smaller groups, including the indigenous, of a voice.

Countries have shut out additional voices in other ways. For instance, Peru restricts foreign companies from owning local firms, depriving local media firms of fresh funds and the country of new—and possibly more independent—editorial slants.

Media Concentration

The concentration of media among just a few major sources has proven detrimental to freedom of expression in various countries. While Chile has a variety of players in both the television and radio spheres, the two major groups of El Mercurio and Copesa have a stranglehold on the newspaper business, controlling all but a few regional and national papers. These firms prospered during the dictatorship of Augusto Pinochet due to their chummy relationship with the government, according to Human Rights Watch and other groups. Even today, they maintain their grip on print media and stifle freedom of expression by controlling thought with their respective ideological agendas.

While Chile's print media is duopolized, in Venezuela, three-fourths of the audience is controlled by four large television consortiums, and nine of the 10 top-selling papers are aligned with one of the four. Business mogul Gustavo Cisneros controls not just the country's main chain

público recibe un montón de información errónea o solamente algún aspecto parcial de una cuestión compleja.

Algunas veces los propietarios de los medios se vuelven temerosos de que los gobiernos retiren dinero que les es vital en caso de que no adhieran a la línea del gobierno. Además, los propietarios de los medios que están directamente vinculados a los partidos políticos temen ser menospreciados —y rechazados financieramente— por el partido si sus puntos de vista no reflejan los de éste.

El financiamiento gubernamental puede ser crucial para las empresas de medios. El gobierno Peruano entre 1997 y 2000 bajo el mandato del Presidente Alberto Fujimori, llegó a ser el primero entre los mayores inversionistas en publicidad del país, por encima de los siete más grandes, y esto constituye sólo un indicio de la dependencia del dinero gubernamental por parte de los medios del hemisferio.

Si bien un sesgo pro gubernamental es por lo general el resultado de empresas de medios vinculadas con el gobierno, no es sin embargo un resultado inevitable. Por ejemplo, la venerable cadena de Inglaterra, la British Broadcasting Corporation (BBC) es financiada por el gobierno y aún es con frecuencia iconoclasta en el tono de su discurso. No obstante, la BBC es operada por directores independientes. Los estados caribeños tenían por objetivo imitar esta estructura, pero en cambio sus gobiernos tendieron a seleccionar cuidadosamente a aquellos que dirigen las empresas “privadas” de medios, y de esta manera produjeron poco más que portavoces del gobierno.

En las Bahamas, las empresas de medios deben renovar sus licencias anualmente, lo cual asegura que los propietarios de los medios estén alineados con el gobierno para permanecer en circulación. Surinam tiene una gran cantidad de estaciones de radio y TV, además de periódicos, y sin embargo permanecen porfiadamente en deuda con los partidos políticos. El gobierno por lo general otorga licencias de medios a los “amigos”. Cuando los gobiernos reparten licencias en países como las Bahamas y Santa Lucía, les requieren a las empresas

of television stations but also the most important radio chains and advertising companies.

Monopolistic practices prevent the free circulation of information that comes from plurality—from multiple broadcasters of information. Media concentration can have nefarious effects on a free and healthy press and on the quality of the material that normal citizens can access.

Media concentration does not simply minimize the representation of marginalized groups like the indigenous and the poor because the interest of main broadcasters often is constricted. Rather, media concentration also fosters instability and weakness among smaller media sources that are crowded out of the market and have to resort to more desperate means to get coverage. When titanic media companies evolve, with their cutting-edge technologies and deep crews, smaller firms may find they lack the resources to reach their audience effectively. In some cases, they have no option but to be acquired to survive, which may be perfectly fine in certain sectors, but is less permissible when it infringes on the free flow of ideas.

In Colombia, minority interests have responded to the marginalization of smaller groups by disseminating their messages via community radio stations. And in an effective drive by the government to play a positive role, Venezuela has invested in channels that reach the whole country, enabling sectors and people in the far stretches of the country and people with less means to access information.

The case of Brazil illustrates the excessive political pull that some media companies have. There, the heavyweight is Globo, which has consistently wielded its might to help turn the political climate to its advantage. Presidents have felt indebted to cater to it, and perhaps unsurprisingly, when Roberto Marinho, the 98-year-old chief of the TV Globo empire, passed away in 2003, President Luiz Inacio Lula da Silva declared three official days of mourning.

Dearth of Laws

Even as these problems fester, many countries continue to fail to provide antitrust laws pertaining

de medios que dediquen un porcentaje del tiempo de emisión (a veces más del 50%) a la programación gubernamental.

Los gobiernos pueden también penalizar a los medios al requerirles tener alguna publicidad “no retribuida”, como por ejemplo comunicados de prensa, textos de leyes o reuniones del cuerpo legislativo e información que contenga apoyo para el gobierno.

En Colombia, la asignación de publicidad oficial es probablemente el problema más serio en lo que respecta a la censura indirecta o “blanda”. Esto puede ser atestiguado por las condiciones precarias de trabajo que enfrentan los periodistas, las débiles empresas privadas en las provincias, la publicidad privada concentrada en pocas manos y la ausencia de fuertes organizaciones civiles en las regiones.

Favoritismo Corporativo

Los actores principales de los medios de comunicación de la región no son sólo rehenes de los políticos. Muestran más bien una indecorosa afinidad con las empresas que publicitan con ellos. Las compañías condicionan su dinero de publicidad a la publicidad que obtienen, de hecho, dictando información que los medios publican.

Varias experiencias en la región confirman estas conclusiones. La prensa de México ha sentido los efectos de la posición dominante de Telmex. Ahora, uno de los anunciantes privados más grandes de México —que compite con todo el dinero en publicidad del gobierno federal en su totalidad—, la firma dirigida por Carlos Slim, impregna de tal manera al mundo corporativo que nadie nunca lee algo negativo acerca del Sr. Slim y su grupo de compañías.

En Costa Rica, los medios han luchado por mantener una línea independiente, libre de presiones comerciales, conciente de la estrecha correlación entre la cantidad de publicidad que una compañía espera obtener y la cantidad de publicidad que proporciona.

En las Bahamas, los anunciantes también se abusan de su influencia, y saben que sólo un pequeño grupo de compañías financian a la mayor

to the press. Countries such as the Bahamas, Saint Lucia, and Argentina lack such laws, while Chile has antitrust laws for “essential services,” and yet doesn’t consider media among such services. Similarly, Colombia has antimonopoly laws, but these make no specific mention of media ownership concentration.

Some countries have codified the importance of media diversity. Peru has antitrust laws related to the monopoly of social communication media and other material related to freedom of expression. Article 61 of Peru’s constitution prohibits exclusivity, monopoly, and accumulation, directly or indirectly, by the state or the private sector, of the means of social communication, companies, goods, and services related to freedom of expression. Additionally, Article 1, Preliminary Title to Law No. 28278, the Radio and Television Laws, includes standards relating to broadcasting services and radio frequencies. And in Peru, the access, usage, and rendering of broadcasting services is subject to equal opportunity and nondiscrimination principles.

Uruguay also has taken some positive steps. Although the country has no antitrust regulations on print media, it does have such regulations related to radio and television. Colombia’s federal government lacks regulations pertaining to this issue, but some regional efforts have borne fruit. For instance, in the department of Tolima, the mayor and governor condoned the rightful management of official publicity allocation.

Yet the institution of laws and regulations has been few and far between. In fact, far from defending such rights, states on occasion have chipped away at them, increasing mandates and restrictions. For instance, in Venezuela, the government obliges radio and television stations to broadcast government messages for free.

Recommendations and Media Limitations

The creation of antimonopoly laws can help reduce media concentration. But there also need to be laws and regulations enacted that affect the structure of government-controlled media. A fellow also condemned the nepotism practiced by

parte de las agencias de medios en el país. A veces, un conglomerado de empresas amenaza con levantar toda su publicidad si un periodista planea escribir una historia implacable acerca de tan sólo una de sus muchas compañías.

Esta publicidad no ejerce presión únicamente sobre la línea editorial. Las firmas que concentran principalmente el dinero de publicidad en las grandes empresas de medios permiten que los destinatarios utilicen tecnología de primera y paguen mejor a sus periodistas, relegando además a las compañías de comunicación menos prósperas a un segundo plano. En consecuencia, las pocas firmas mediáticas sólidas con vínculos empresariales o políticos pueden desplazar a los medios más pequeños.

El dinero de publicidad política y empresarial tiene un efecto sobre la pluralidad de los medios de comunicación. Dada la importancia del dinero que el gobierno destina a publicidad, los medios de comunicación más pequeños pueden ser tan dependientes financieramente que desaparezcan cuando los gobiernos, al manipular su dinero, se rehúsen a otorgarles financiamiento.

En Colombia, existen cuatro empresas mediáticas líderes, que de hecho acaparan la publicidad disponible, y generan un fuerte impacto en las compañías más pequeñas, especialmente aquellas que están en las afueras de las principales ciudades. Esto ha despojado a los grupos más pequeños de toda voz, como es el caso de los indígenas.

Los países han hecho que queden afuera más voces por otros medios. Por ejemplo, Perú impide que las compañías extranjeras sean dueñas de empresas locales, lo cual priva a las compañías mediáticas locales de la posibilidad de nuevos fondos, y al país de nuevos –y posiblemente más independientes– enfoques editoriales.

Concentración de los Medios de Comunicación

La concentración de los medios de comunicación entre tan sólo unas pocas agencias principales ha demostrado ser perjudicial para la libertad de expresión de varios países. Mientras Chile tiene varios actores importantes en las esferas de la

the heads of public media companies and urged countries to consider legislation that requires firms to elect board members on the basis of merit, rather than patronage.

Furthermore, the fellows proclaimed that the governments of the hemisphere must not offer official publicity to some media and not to others. Rather, they should allocate publicity to media firms using the principle of equality; the work that the media do is social work.

One fellow said that now is an opportune time for states of the Caribbean to address monopolistic practices in the media, as the Caricom Single Market and Economy is being implemented. Indeed, efforts along these lines already have begun in other sectors. In the telecommunications sector, for instance, in some jurisdictions, legal action succeeded against Cable and Wireless, which had held a monopoly on telephone services for almost a century.

Some fellows, however, cautioned against expecting great gains from rejiggering media structures: media firms are businesses, and their executives' main interest will be to boost the bottom line, regardless of structural changes. One fellow argued that what is most important in improving media structure is to enhance the professionalism of journalists. The theory is that, if journalists are better trained and educated, then their bosses will not be able to manipulate them easily; the skilled journalists will demand higher salaries and will better prevent media owners from doing whatever meets their fancy.

One possibility to ensure greater plurality comes with the expansion of digital television. Occupying narrower bandwidths than analog television, digital television allows for more channels. Additionally, the Internet can expand the number of voices in markets with excessive media concentration. This is partly due to the growth of alternative providers of news information, such as Google and Yahoo. By using search engines and other selection processes, they introduce Web surfers to oodles of perspectives throughout the world by listing thousands of articles, or "hits."

Although the integrity of some bloggers was

televisión y la radio, los dos grupos más importantes El Mercurio y Copesa tienen el monopolio del negocio de periódicos, al controlar todos salvo algunos periódicos regionales y nacionales. Estas firmas prosperaron durante la dictadura de Augusto Pinochet debido a la relación de confianza con el gobierno, según Human Rights Watch y otros grupos. Incluso en la actualidad mantienen el control de la prensa escrita y reprimen la libertad de expresión al controlar el pensamiento con sus respectivas agendas ideológicas.

Mientras que en Chile la prensa escrita constituye un duopolio, en Venezuela, tres cuartas partes de la audiencia están controladas por cuatro consorcios importantes de televisión y nueve de los 10 periódicos de mayor circulación están alineados con uno de los cuatro. El magnate de negocios Gustavo Cisneros controla no sólo la principal cadena de estaciones televisoras del país, sino también las cadenas de radio y compañías de publicidad más importantes.

Las prácticas monopolísticas impiden que la libre circulación de información provenga de la pluralidad –de múltiples emisoras de información: la concentración de los medios de comunicación puede tener efectos nefastos sobre una prensa libre y saludable y sobre la calidad del material al que los ciudadanos normales pueden acceder.

La concentración de los medios no sólo minimiza la representación de los grupos marginados como los indígenas y los pobres debido a que el interés de las principales emisoras a menudo se restringe. Más aún, la concentración de los medios también fomenta la inestabilidad y la debilidad entre las agencias de medios más pequeñas que son desplazadas del mercado y tienen que recurrir a recursos de último momento para poder dar cobertura. Cuando las gigantescas compañías mediáticas evolucionan, con sus tecnologías de vanguardia y su distinguido personal, las firmas más pequeñas pueden sentir que no cuentan con los recursos para llegar a la audiencia de manera eficaz. En algunos casos, no tienen otra alternativa que ser compradas para sobrevivir (lo cual puede estar perfectamente bien en determinados sectores, pero es menos admisible cuando se viola el principio de libre circulación de

questioned in the previous roundtable, at the same time, it must be recognized that their rise in countries like the United States has served an important role in providing a plurality of voices while distributing advertising dollars even more fully. In the United States, bloggers who have proven that many people visit their blog are attracting advertisers to their sites, proving that writers need neither an office nor an employer to rope in ad dollars. At the same time, they ensure that the public can simply log on to the Internet if they feel that the variety of ideas among more traditional mediums and media firms is lacking.

TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION

Advances in Laws and Regulations

Giving citizens access to public information is vital in forging a strong democracy. It is critical in boosting the accountability and transparency of state institutions and their officials, and it leads to better conduct and performance by the state. It also ensures greater civil participation. Noted one fellow: "A state that keeps unrevealed crucial aspects of its work is denying two of democracy's premises: public debate and control."

Given the importance of ensuring greater access to information, states in the hemisphere have worked to make advances in the area. Such efforts go hand-in-hand with a country's reputation as truly democratic.

For instance, beginning in 1983 with its transition from dictatorship to democracy, Argentina undertook efforts to unearth information that had been secret, including that related to the military. Families demanded that they be permitted to find out what atrocities were committed against family members.

In Colombia, Article 74 of the National Constitution grants every person the fundamental right to access public information, though the National Congress can create laws making some restrictions. Article 74 also includes a clause demanding fairly speedy action. The law, which

las ideas).

En Colombia, los intereses de las minorías han respondido a la marginalización de grupos más pequeños difundiendo sus mensajes a través de estaciones de radio de la comunidad. Y en una campaña eficaz del gobierno en pos de desempeñar un papel positivo, Venezuela ha invertido en canales que llegan a todo el país, lo que permite que los sectores y las personas en lugares recónditos del país y la gente con menos recursos tengan acceso a la información.

El caso de Brasil ejemplifica la excesiva influencia política que algunas compañías mediáticas tienen. Allí, el peso pesado es Globo, que ha ejercido constantemente su poderío para sacar provecho del clima político. Los presidentes se han sentido en deuda en lo que respecta a atender sus intereses y quizás no resultó nada sorprendente que el presidente Luiz Inacio Lula da Silva decretase tres días oficiales de duelo con motivo del fallecimiento en 2003 del jefe del imperio de TV Globo, Roberto Marinho a sus 98 años.

Escasez de Leyes

Incluso cuando estos problemas se tornaron más graves, muchos países continuaron sin tener leyes antimonopolio en lo que respecta a la prensa. Países como las Bahamas, Santa Lucía y Argentina no poseen dichas leyes y Chile, si bien tiene leyes antimonopolio para "servicios esenciales", aún no incluye a los medios entre tales servicios. De manera similar, Colombia tiene leyes antimonopolio pero éstas no hacen mención específica a la concentración de propiedad de los medios de comunicación.

Algunos países han codificado la importancia de la diversidad de los medios. Perú tiene leyes antimonopolio relacionadas con el monopolio de los medios de comunicación social y otros materiales relacionados con la libertad de expresión. El artículo 61 de la Constitución de Perú prohíbe que el estado o el sector privado ejerzan, directa o indirectamente, la exclusividad, el monopolio y la acumulación de los medios de comunicación social, las compañías, los bienes y los servicios relacionados con la libertad de expresión. Asimismo, el Artículo

allows any citizen to file a requirement for information access, requires authorities to comply within 10 days of the request.

Mexico has a federal law and 28 state laws on access to information. An alliance among civil society, universities, and the media helped promote a law that the Mexican government found difficult to resist. It holds, among other things, that, in principle, all information is public, people need not prove why they want to obtain the information in question, and anyone can solicit information from the Mexican government even if they are anonymous or are not a Mexican citizen.

Some states have relatively new laws on the subject. Peru's Law of Transparency and Access to Public Information was adopted in August 2002 and instituted in January 2003. A new rule in Chile provides that the acts and resolutions of state organs be public. And as recently as May of this year, Costa Rica's president signed an executive decree creating a digital platform to interweave the information from the different governmental agencies. This obliges public officials to publish acts done and steps taken.

Other countries have relatively vague laws. For instance, laws in Saint Lucia give a person the "freedom to receive ideas and information without interference."

Voluminous Excuses

In fact, countries including Saint Lucia, the Bahamas, and Argentina have failed to establish federal laws that explicitly provide citizens with the right to public information, so governments merely provide information to the public at their discretion.

Many governments also ignore their laws, or else the regulations that are necessary to implement the laws are not in place. And even though a state implements access to information laws, it might simply refine its methods of secrecy, so that, rather than becoming truly open, it continues to hide information. Some governments take refuge in being able to habitually invoke the traditional reasons for withholding information—that is, on

1, Título Preliminar de la Ley Nro. 28278, Ley de Radio y Televisión, incluye normas relacionadas con los servicios de emisión y radiofrecuencias. Y el acceso, la utilización y el suministro de servicios de emisión están sujetos en Perú a los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Uruguay también ha tomado algunas medidas positivas. Si bien el país no tiene reglamentaciones antimonopolio para la prensa escrita, sí posee tales normas para la radio y la televisión. El gobierno federal de Colombia no posee reglamentaciones relativas a esta cuestión, pero algunos esfuerzos regionales han dado frutos. Por ejemplo, en el departamento de Tolima, el alcalde y el gobernador aprobaron la administración justa de la asignación de publicidad oficial.

Sin embargo, la institución de leyes y reglamentaciones no ha abundado. De hecho, los estados, lejos de defender tales derechos, en ocasiones los fueron socavando, con el aumento de mandatos y restricciones. Por ejemplo, en Venezuela, el gobierno obliga a las estaciones de radio y televisión a transmitir mensajes del gobierno en forma gratuita.

Recomendaciones y Limitaciones de los Medios de Comunicación

La creación de leyes antimonopolio puede ayudar a reducir la concentración de los medios de comunicación. Pero es necesario además que la sanción de leyes y reglamentaciones afecte la estructura de los medios de comunicación controlados por el gobierno. Un *fellow* condenó además el nepotismo ejercido por los jefes de las compañías de los medios públicos e instó a los países a contemplar leyes que exijan a las firmas elegir a los directores por su mérito y no por su influencia.

Asimismo, los *fellows* proclamaron que los gobiernos de la región no deben ofrecer publicidad oficial a algunos medios de comunicación y excluir a otros. Más bien, deben asignar la publicidad entre las compañías de medios que aplican el principio de igualdad; el trabajo que los medios hacen es trabajo social.

national security or military secrecy grounds.

This is the case, for instance, in Colombia, where the government, on occasion, refuses to release material because it says military intelligence or national security would be compromised. Secrets regarding military issues have snowballed in the country, so following a massacre or kidnapping, a report often is printed but then seemingly vanishes, never to be subjected to public scrutiny. Also, documents often disappear when states enact access to information laws but fail to enact archive laws.

The fellows complained of other persistent problems in accessing information in their countries. Bureaucrats who harbor information plead ignorance to their obligations and fail to release information to petitioners, or officials act as though they don't have registries or documents. High turnover and insufficient training also can prevent incoming officials from being sufficiently aware of their responsibilities in providing public information.

Brazil's constitution is just one governmental framework that gives citizens the right to information. Yet, rather than being able to ask for the material directly, Brazilians have to find a public attorney to ask for the information for them.

Moreover, states do not always treat access to information as an actual right. Instead, governments, including Chile's, see it as a mechanism to illustrate the process of reform and the administrative probity of governmental officials. Consequently, they are not viewing such a law as championing the importance of freedom of expression and the corresponding human right to access public information.

Other barriers continue to prevent citizens in the hemisphere from accessing public information. Some governments act as if a lack of funds prevents them from providing requested information. The reasons for this can vary from an inability to establish a document center to a sheer incapacity to come up with the financial resources to photocopy material for citizens.

In addition, governments, again alluding to budgetary concerns, charge citizens to access the information, which serves to deny information to

Un *fellow* dijo que ahora es el momento oportuno para que los estados del Caribe enfrenten a las prácticas monopólicas en los medios de comunicación, mientras se está implementando el sistema de Mercado y Economía Único de CARICOM. De hecho, los esfuerzos en torno a estos lineamientos ya han comenzado en otros sectores. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, en algunas jurisdicciones, se obtuvo sentencia favorable contra los servicios por cable y celular, cuando durante casi un siglo se había mantenido un monopolio sobre los servicios de telefonía.

No obstante, algunos *fellows* advirtieron que no se debían esperar demasiados beneficios por readaptar las estructuras de los medios: las compañías de medios son empresas y el interés principal de los ejecutivos está en incrementar el balance final, independientemente de los cambios estructurales. Un *fellow* argumentó que lo más importante para mejorar la estructura de los medios radica en aumentar el profesionalismo de los periodistas. La teoría es que si los periodistas están mejor capacitados y educados, sus jefes no podrán manipularlos fácilmente; los periodistas calificados demandarán salarios más altos y sabrán mejor cómo impedir que los propietarios de los medios hagan lo que se les plasca.

Una posibilidad para asegurar más pluralidad tiene lugar con la expansión de la televisión digital, que provee señales digitales en lugar de analógicas. La amplitud de banda para canales más pequeños hace posible que haya más canales. Asimismo, el Internet puede ampliar el número de voces en los mercados donde hay concentración excesiva de medios de comunicación. Esto se debe en parte al crecimiento de proveedores alternativos de noticias, como son Google y Yahoo. Al usar los motores de búsqueda y otros procesos de selección, introducen a los usuarios de Internet a una multiplicidad de perspectivas a lo largo y ancho del mundo al presentar miles de artículos (o "resultados").

Si bien se cuestionó la integridad de algunos *bloggers* en la mesa redonda anterior, a su vez se debe reconocer que su aumento en países como los Estados Unidos ha desempeñado un papel

those who cannot afford it. For example, in Saint Lucia, the Citizenship Act holds that children who are born to Saint Lucian parents outside of the country are entitled to citizenship. Although Saint Lucia has a writ of mandamus, citizens have never invoked this to compel their government to provide information. Instead, to obtain a certificate, citizens must shell out \$500. Also, the costs of court and registry documents can be prohibitive to many in the country.

The litany of excuses doesn't stop there. Some states point, unconvincingly, to technological mishaps. The fellows could only lament the frequency with which bureaucrats responded to their queries for information with the same refrain: "Unfortunately, the computer just crashed."

Appeals to obtain public information also can be unnecessarily unwieldy. After the government denies information to a civilian, and the civilian appeals, the government's appeals process can be so long and tedious that it works as a delaying tactic, restricting access to information. While an appeals process can take more than half a year in some countries, some states, including Mexico, guarantee a quick turnaround time—just 20 days from an appeal for information asked via the Internet.

Using another tactic, government officials respond to requests for information by burying people with thousands of pages of documents, turning their efforts into the equivalent of a search for a needle in a haystack.

Governments also have learned to use access to information laws as a public relations tool. It is not unusual for a government of the hemisphere to distribute CDs, videos, pamphlets, and the like or to pump up its merits on its website as though it were a corporation launching the latest version of a product. Although a government may accede to its citizens' demands for it to provide access to public information, when the result is merely positive news or spin, it creates a warped picture of the government's work and responsibilities and totally undermines the notion of access to information.

Technology's Utility

importante al proporcionar pluralidad de voces y al mismo tiempo distribuir dinero para publicidad incluso de modo más completo. En los Estados Unidos, los *bloggers* que demostraron que mucha gente visita su *blog* están atrayendo a los anunciantes a su sitio, demostrando que los escritores no necesitan ni una oficina ni un empleador para captar dinero de publicidad. Al mismo tiempo, garantizan que el público pueda fácilmente entrar a Internet cuando sienta que está faltando diversidad de ideas entre los medios más tradicionales y las empresas de medios.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Avances en Leyes y Reglamentaciones

Que los ciudadanos tengan acceso a la información pública es de vital importancia para forjar una democracia sólida. Es esencial para estimular la responsabilidad y transparencia de las instituciones estatales y de sus funcionarios y lleva a una mejor conducta y desempeño estatal. Además garantiza una mayor participación civil. Un *fellow* mencionó que: "Un estado que no da a conocer aspectos cruciales de su trabajo está negando una de las premisas de la democracia: debate y control por parte del público."

Dada la importancia de asegurar un mayor acceso a la información, los estados en el hemisferio han trabajado en pos de lograr avances en el área. Tales esfuerzos van de la mano con la reputación del país como realmente democrático.

Por ejemplo Argentina, comenzando en 1983 con su transición de la dictadura a la democracia, intentó sacar a la luz información que había permanecido en secreto, incluso aquella relacionada con los militares. Las familias exigieron que se les permitiese averiguar las atrocidades que se habían cometido contra sus familiares.

En Colombia, el Artículo 74 de la Constitución Nacional otorga a cada persona el derecho fundamental de acceder a la información pública (si bien el Congreso Nacional puede crear leyes que impongan algunas restricciones). Asimismo incluye

There is some optimism about the efforts that governments have made in the region to use technology to facilitate access to information. In Argentina, for instance, the website www.mejordemocracia.gov.ar was created to comply with Decree-Law No. 1172/03, issued by the National Executive Power. The site creates a sole record of the management of interest hearings of all the pertinent officials from various jurisdictions of the National Executive Power. Chile, too, has witnessed a major improvement in electronic publishing by all of its administrative branches. And Mexico has developed a special website for citizens aiming to access information called the System of Information Requests: www.sisi.org.mx.

Uruguay has, in some ways, been exemplary in its use of the Internet. Via the Internet, the government publishes details such as net worth statements, balance sheets, and salaries of public officials. Yet, this work is not due to the adherence to a law but rather to the political will of the administration. The Uruguayan government also has used the Internet to facilitate political investigations of those who were arrested and who disappeared during the dictatorship of 1973–85, although the material published was not always complete or accurate.

However, even though laws may mandate states to provide information on their websites, the actual content produced—or access to the content—can be woefully inadequate. Access to the Internet can be limited, and governments may not update material regularly. Websites also may not be user friendly and may be limited to content from a single segment of government: local, regional, or central.

The fellows also condemned the practice by governments of conveniently characterizing their work with private players as private and, accordingly, out of the purview of journalists and other citizens. In so doing, governments are able to shroud the details about the contracts they sign and concessions they give to private actors, which is an invitation to graft.

una cláusula que exige la acción rápida y equitativa. La ley, que da la posibilidad a cada ciudadano de presentar un requerimiento de acceso a la información, exige el respectivo cumplimiento por partes de las autoridades dentro de los 10 días de presentada la solicitud.

México cuenta con una ley federal y 28 leyes estatales sobre acceso a la información. Una alianza entre la sociedad civil, las universidades y los medios de comunicación ayudaron a promover una ley tal que al gobierno mexicano le resultó difícil oponer resistencia. Sostiene, entre otras cosas, que en principio toda la información es pública; la gente no necesita dar explicaciones de por qué quieren obtener la información en cuestión; y cualquiera puede solicitar información del gobierno mexicano, incluso si son anónimos o no son ciudadanos mexicanos.

Algunos países tienen leyes relativamente nuevas sobre el tema. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú fue aprobada en agosto de 2002 e instituida en enero de 2003. Una nueva norma en Chile establece que los actos y las decisiones de los órganos estatales deben ser públicos. Y hace muy poco, en mayo de este año, el presidente de Costa Rica firmó un decreto ejecutivo que establecía la creación de una plataforma digital para entrecruzar la información de los distintos organismos gubernamentales. Esto obligó a los funcionarios públicos a la publicación de los actos realizados y de las medidas tomadas.

Otros países tienen leyes relativamente vagas. Por ejemplo, las leyes de Santa Lucía otorgan a las personas la “libertad de recibir ideas e información sin interferencia.”

Multiplicidad de Excusas

De hecho, los países como Santa Lucía, las Bahamas y Argentina no han establecido leyes federales que explícitamente otorguen a los ciudadanos el derecho a la información pública, de modo que los gobiernos simplemente suministran información al público a su discreción.

Muchos gobiernos además ignoran sus leyes, o bien no están redactadas las reglamentaciones

Providing Citizens True Access

The fellows strongly encouraged all countries in the hemisphere that have not yet enacted access to information laws to do so immediately. While this would be both an important symbol and would set down the detailed obligations of the state, the fellows emphasized that, even absent such laws, citizens are entitled to access information. The right to public information is no mere favor afforded by the state but rather is an absolute right that arises from the right to freedom of thought and expression contained in Section 13.1 of the American Convention as well as agreed on by the General Assembly of the OAS.

Hand-in-hand with giving citizens the right to access information is ensuring that those who can provide the information are fully educated about their responsibilities. It is vital to educate officials—not just top government leaders but also lower-level officials—so they understand the importance of universal access to information and of their own responsibilities in delivering information. It needs to be instilled in them that informing the public is a part of their culture.

All citizens must be informed also of the range of their full rights. While some states have access to information laws, lack of dissemination throughout society of these laws has slowed their progress, so states, for example, should distribute leaflets in small towns and put up posters about citizens' rights to information. This would ensure that the material is accessible to those far from major cities and to minorities—such as the sizeable indigenous populations in many cultures.

Technological assistance also can be vital. In Colombia, for instance, the government is trying to provide used computers, Internet access, phones, and other equipment to its citizens to boost access to information. Providing free or subsidized access to computers in small villages is just one way of making public information truly accessible. The Internet also should play an increasing role in facilitating access to information, both by providing another channel of access to information and by

que son necesarias para implementar tales leyes. Aunque al implementar las leyes de acceso a la información, los estados pueden simplemente mejorar sus métodos para retener secretos. En lugar de volverse totalmente abiertos, continúan ocultando información. Algunos gobiernos esgrimen en forma habitual las razones tradicionales para retener información —es decir, utilizando como fundamentos la seguridad nacional o el secreto militar.

Esto sucede, por ejemplo en Colombia, donde el gobierno se rehúsa en ocasiones a divulgar información porque dice que compromete la inteligencia militar o la seguridad nacional. Los secretos en torno a cuestiones militares han aumentado en el país, por eso, después de una matanza o de un secuestro, se publica un informe pero después aparentemente desaparece para evitar que en algún momento sea objeto de análisis público. También desaparecen documentos en otros casos: los estados han sancionado leyes de acceso a la información pero no han sancionado leyes de registro de la información.

Los fellows se quejaron de otros problemas persistentes que surgen cuando se desea acceder a información en sus países. Los burócratas que esconden información aducen la ignorancia de sus obligaciones y no divulgan información a los solicitantes, o los funcionarios actúan como si no tuvieran registros o documentos. La alta rotación y la capacitación insuficiente pueden también impedir que los funcionarios entrantes sean lo suficientemente conscientes de sus responsabilidades al suministrar información pública.

La constitución de Brasil es sólo un marco gubernamental que ofrece a los ciudadanos el derecho a la información. Sin embargo, los brasileños en lugar de solicitar la información directamente, tienen que pedirle a un abogado que la solicite en su nombre.

Además, los estados no siempre consideran el acceso a la información como un verdadero derecho. En cambio, los gobiernos incluso el de Chile lo ven como un mecanismo para ejemplificar el proceso de reforma y la probidad administrativa

making it easier for citizens to avoid long lines and other red tape to quickly get the information they need.

Improving access to information includes better protecting and supporting those who divulge the information. Though the hemisphere is brimming with democracy, journalists continue to be jailed, killed, and persecuted. In 2005, Mexico, Colombia, and Ecuador were all stage to journalist killings.

Journalists also can undergo training on access to information issues. One fellow recommended that journalists who cover national security issues and the military be trained on this specific subject matter so they can intelligently evaluate whether the excuses the military gives for restricting information are legitimate.

States need to create access to information laws that enable all of society to access the information, regardless of age, nationality, ethnicity, and so forth. States also must not require the petitioner to justify why he or she wants to access the information. Nor must they require petitioners to provide official identification, in part because they may have to go back to get their ID, which would mean that the information was not delivered in an opportune fashion. Moreover, the laws for access to information should be explicit. This gives judges little leeway to interpret laws to the benefit of governments—which they may be aligned with—and to the detriment of citizens.

States that try to restrict certain information from being released must classify that information as private. This is because, as often happens, state officials declare information that is requested private only at the moment a citizen requests it. This tactic obviously can be very manipulative.

The fellows agreed that states also need to have obligations when information that is requested does not exist. Though access to information laws typically suppose that the information requested exists, a good law should hold that if said information does not exist, then in certain cases, the state will be required to create the information.

The fellows underlined the importance of

de los funcionarios del gobierno. En consecuencia, no ven en dicha ley la intención de defender la importancia de la libertad de expresión y el derecho humano correspondiente para acceder a la información pública.

Otras barreras continúan impidiendo que los ciudadanos de la región accedan a la información pública. Algunos gobiernos actúan como si no tuviesen los fondos, de modo que no pueden suministrar la información solicitada. Las razones de ello pueden variar desde la incapacidad de establecer un centro de documentación hasta la mera incapacidad de obtener los recursos financieros para fotocopiar la información para los ciudadanos.

Asimismo, los gobiernos, nuevamente aludiendo a cuestiones presupuestarias, cobran a los ciudadanos por acceder a la información, con lo cual se está negando la información a aquellos que no pueden afrontar el costo. Por ejemplo, en Santa Lucía, la Ley de Ciudadanía sostiene que los menores que hayan nacido de padres de Santa Lucía fuera del país tienen derecho a la ciudadanía, y aún así, para obtener un certificado deben pagar \$500. (Si bien Santa Lucía tiene una orden judicial de mandamus, los ciudadanos nunca la han invocado para exigir al gobierno que les suministre información.). Asimismo, los documentos asentados en los tribunales y registros pueden no estar al alcance del bolsillo para muchos en el país.

La multiplicidad de excusas no termina allí. Algunos estados señalan, de modo poco convincente, contratiempos tecnológicos. Los fellows solamente podían lamentar la frecuencia con la que los burócratas respondían a las consultas de información con la misma cantinela: “Desafortunadamente, la computadora se acaba de romper.”

Las apelaciones para obtener información pública pueden ser también innecesariamente rígidas. Cuando el gobierno niega la información a un civil y el civil apela, el procedimiento de apelaciones del gobierno puede ser tan largo que sirva como una táctica de demora y restrinja así el acceso a la información. Si bien este proceso de apelaciones puede llevar más de medio año en algunos países,

ensuring that governments do not hide behind the excuse of military secrets. This is relevant in several countries—including Uruguay, Chile, and Argentina—where officials might like to cover up issues pertaining to *los desaparecidos* (the missing). By requiring states to release all information about atrocities, it can help ensure that they never happen again.

As a corollary, it is vital for citizens to know that, when they ask the government to provide such information, they are assured it is not bogus. That is, numerous fellows expressed their belief that there should be a right to the truth concerning public information. This can be considered a vital right that ensures people have access to justice and know what really happened when someone's human rights are violated.

The fellows also urged governments to open up their books to the citizenry to prove their transparency. Requirements include that public officials publish material on investments, salaries, and major purchases. Chile already has made strides in this area: the government requests that public officers make a sworn declaration (affidavit) of their assets.

One way in which laws on access to information can be reinforced is via the judiciary, which can solidify laws through decisions that make access to information a recognized right throughout society.

Journalists also can be crucial players in encouraging greater access to information. They can set up groups or organizations to observe how well laws are adhered to. Independent organizations also can conduct extensive research and compile statistics on the government and public officials and then publicize their findings, so civil society fills a void by providing vital information about the nation that the government fails to offer.

While the efforts by Mexico's civil society have been documented here, citizen activism has generated fruits elsewhere as well. In Peru, information was extremely difficult to access during the reign of former leader Alberto Fujimori. However, before the fall of the government, a group

algunos estados como México garantizan un tiempo rápido de procesamiento: sólo 20 días a partir de la presentación de la apelación a través de Internet.

A través de otra táctica diferente, los funcionarios del gobierno responden a pedidos de información tapando a la gente con cientos de páginas de documentos, lo que hace que sus esfuerzos equivalgan a buscar una aguja en un pajar.

Los gobiernos también han aprendido a usar las leyes de acceso a la información como una herramienta de relaciones públicas. Es muy frecuente que los gobiernos del hemisferio distribuyan CDs, videos, y folletos entre otras cosas, o que exageren sus méritos en su sitio web como si fuesen una empresa que lanza la última versión de un producto. Si bien un gobierno puede acceder a las demandas de sus ciudadanos que reclaman el acceso a la información pública, cuando el resultado consiste simplemente en noticias positivas o interpretaciones favorables, se crea una imagen distorsionada del trabajo y las responsabilidades del gobierno y se debilita totalmente la noción de acceso a la información.

Utilidad de la Tecnología

Por otro lado, hay algo de optimismo acerca de los esfuerzos que los gobiernos han realizado en la región para usar la tecnología en pos de facilitar el acceso a la información. Por ejemplo, en Argentina, el sitio web www.mejordemocracia.gov.ar fue creado para cumplir con el Decreto-Ley Nro. 1172/03 (promulgado por el Poder Ejecutivo). El sitio crea un registro único de administración de audiencias relativas a intereses de todos los funcionarios pertinentes de las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional. Chile también ha sido testigo de una mejora muy importante en la publicidad electrónica de todas las ramas administrativas. Y México ha desarrollado un sitio web para los ciudadanos que quieran acceder a información denominado Sistema de Solicitudes de Información www.sisi.org.mx.

Uruguay, de alguna manera, ha demostrado un uso ejemplar de Internet. A través de Internet, el gobierno ha publicado detalles como por ejemplo

of journalists began to work with international players to develop rules and regulations that helped lead to the creation of the country's Law of Transparency and Access to Public Information, which, although flawed, created important freedoms. Peru's constitutional court also has made dozens of important judgments that have helped to solidify greater access to information. Journalist organizations in Peru continue to focus on access to information issues, including receiving petitions on the subject and monitoring governmental compliance.

Governments, in establishing access to information laws, also can include clauses mandating that a budget be created to enable full functioning of the laws. This will ensure that the equipment necessary to fulfill access to information requests can be acquired.

Furthermore, penal records can serve to provide information that should be divulged to the public—such as who was imprisoned or murdered—when access to information laws fail to provide the public with what they need.

Additionally, laws should place the burden of proof on the government rather than on public citizens, forcing the former to justify why it would resist calls to provide information rather than obligating individuals to justify why they want the information. This makes the citizen's right to information a preferential right. Such is the case in Peru, where any act or norm that restricts this right to information is presumed to be unconstitutional. The burden of proof is placed on the government to show that there would be an imminent risk or harm if the information were released.

While access to information is a right for all citizens, people need to convince states that it is also an issue of democratic legitimacy. This is not a zero-sum game: governments can reap benefits themselves by implementing policies that satisfy peoples' right to information. The case of Mexico bears this out. Following initial resistance to access to information laws, Mexico's government realized that the law strengthened its hand. For one, it gave the state legitimacy. The government also

estados de patrimonio neto, balances y salarios de funcionarios públicos. El trabajo no se debe a la observancia de la ley sino más bien a la voluntad política de la administración. El gobierno uruguayo también ha usado Internet para facilitar las investigaciones políticas de aquellos que fueron arrestados y de los desaparecidos durante la dictadura de 1973-1985 (aunque el material publicado no siempre resultó ser completo y preciso).

Sin embargo, aunque las leyes pueden exigir que los estados publiquen información en sus sitios web, el verdadero contenido presentado —o el acceso al contenido— puede lamentablemente ser inadecuado. El acceso a Internet puede ser limitado y es posible que los gobiernos no actualicen el material con regularidad. Los sitios web pueden no ser fáciles de usar y pueden limitarse al contenido de los gobiernos regionales, locales o centrales.

Los fellows también condenaron la práctica de los gobiernos de calificar a conveniencia su trabajo con los actores privados como privado y, por consiguiente, fuera del ámbito de los periodistas y de otros ciudadanos. Al hacerlo, los gobiernos pueden ocultar los detalles acerca de los contratos que firman y las concesiones que otorgan a los actores privados, lo cual para los dos resulta una invitación a la corrupción.

Un Auténtico Acceso para los Ciudadanos

Los fellows alientan fuertemente a todos los países de la región que todavía no han sancionado leyes de acceso a la información a que lo hagan a la brevedad. Si bien esto constituiría un importante símbolo y establecería las obligaciones detalladas del estado, los fellows ponen énfasis en que incluso en ausencia de tales leyes los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información. El derecho a la información pública no es un mero favor concedido por el estado sino más bien un derecho absoluto que surge del derecho a la libertad de pensamiento y expresión incluido en el Artículo 13.1 de la Convención Americana y también abordado en la Asamblea General de la OEA.

Que los ciudadanos tengan el derecho de acceso

won much-needed sympathy from a public prone to dismiss it as corrupt. And the law reassured the government that its citizens would be social vigilantes who could identify problems afflicting the state before they reached the crisis level. The government could in effect say: "Having a comptroller is not as effective as having hundreds of thousands of vigilante eyes."

In the end, the whole state of Mexico has benefited: The citizens help identify problems, and the government reacts to problems more quickly, creating a contagious cycle of goodwill and democratic action.

Restricting Access

The fellows present at these roundtables were chiefly a collection of journalists and human rights lawyers; governmental officials were underrepresented. For their part, the fellows played devil's advocate and voiced the arguments they have heard or would expect to hear from governments on access to information issues.

Government leaders often state that transparency and public information laws can hinder the effective functioning of the government, in part because officials get bogged down in responding to voluminous requests by citizens. This causes them to both burn more work hours and spend additional money.

Consequently, they argue, if they have to expand their bureaucracy and build the infrastructure necessary to respond to frequent requests—from investing in advanced technology and photocopy machines to training officials and generating sophisticated archives—then these hefty new costs must be passed along to the public. Also, the time frames in which they are asked to respond to requests are too short.

Furthermore, they argue, the limitations on access to information should be far greater than what some in society would like. For instance, officials say there are reasons for them to want to conceal personal information such as their salaries. Given that many countries in the hemisphere have major security issues, the requirement for them

a la información debe ir de la mano con el hecho de garantizar que los que pueden suministrar información estén plenamente instruidos acerca de sus responsabilidades. Es de vital importancia que los funcionarios estén bien instruidos —no sólo los que están a la cabeza del gobierno sino también los funcionarios de rango más bajo— de modo que entiendan la importancia del acceso universal a la información y sus propias responsabilidades al suministrar la información. Es necesario inculcarles que para el público la información es parte de su cultura.

Todos los ciudadanos deben además estar informados del alcance de la totalidad de sus derechos. Si bien algunos estados tienen leyes de acceso a la información, la falta de difusión de estas leyes en toda la sociedad ha retrasado su progreso. Debido a esto, por ejemplo, los estados deben distribuir folletos en pequeñas ciudades y colocar carteles acerca de los derechos de los ciudadanos a la información. Esto garantizaría que el material esté al alcance de aquellas personas que residan lejos de las principales ciudades y de las minorías, como por ejemplo las importantes poblaciones indígenas en muchas culturas.

La ayuda tecnológica puede ser también de vital importancia. En Colombia, por ejemplo, el gobierno está intentando suministrar a sus ciudadanos computadoras usadas, acceso a Internet, teléfonos, entre otro equipamiento, con el fin de fomentar el acceso a la información. El otorgar acceso gratuito o subsidiado a computadoras en las pequeñas ciudades es sólo una manera de hacer que la información pública se torne verdaderamente accesible. Internet también debiera jugar un creciente papel en lo que respecta a facilitar el acceso a la información, suministrando otra vía de acceso a la información y también haciendo que los ciudadanos puedan evitar más fácilmente largas colas y otros trámites burocráticos para obtener rápidamente la información que necesitan.

Mejorar el acceso a la información implica una mejor protección y apoyo de los que divulgan la información. Si bien el hemisferio desborda de democracia, los periodistas continúan siendo

to release such information could expose them to serious harm such as kidnapping.

The U.S. government has a particularly strong view for justifying secrecy today. The Bush administration, for instance, did not publicly reveal the fact that it had begun to examine millions of phone records of its citizens. Rather than infringing on the privacy of individuals and trying to pry in citizens' lives, the government argues that it is acting for the public's good in hopes of uncovering suspicious activity. In so doing, officials can identify terrorists and stop an attack that can lead to massive civilian deaths in the United States. The government also defended military secrecy when it invaded Iraq, arguing that generals on the field would lose the element of surprise—and thus a crucial tactical advantage—if they were required to divulge major details to the public.

Though this report is the fruit of conversations among many journalists and human rights lawyers, the benefit of this mix was that the group often was able to present a united front on issues. And experience has shown, in many cases, that governments—in Mexico and Peru, for instance—initially have tried to stymie dialogue with civil society and limit rights, but that when civil society presses forward on its own and presents governments with a prepared list of freedoms and restrictions, governments find they have no choice but to embrace the proposal; were they to refuse, it could leave them with a black eye, as the public would see it laid bare that the government was unwilling to accept civil freedoms.

Nor were the fellows without respect for the position of states. The fellows agreed that, in some cases, it is important to condone restrictions on the information the government must divulge to its citizens, although such restrictions should be used sparingly and responsibly.

The fellows agreed in large part that restrictions should be limited to those necessary to guarantee the respect of the rights or reputations of others or the protection of national security, public order, or public health or morals. Such restrictions are set forth in Article 13.2—with details in Articles 30

encarcelados, asesinados y perseguidos. Estados como México, Colombia y Ecuador fueron todos escenarios de asesinatos de periodistas en 2005.

También se les puede ofrecer a los periodistas alguna capacitación sobre temas relativos al acceso a la información. Un *fellow* recomendó que se capacite a los periodistas que cubren temas de seguridad nacional y militares en este tema específico, de modo que puedan evaluar de manera inteligente si las excusas que ponen los militares para restringir la información son legítimas.

Los estados necesitan crear leyes de acceso a la información que permitan a la sociedad entera acceder a la información, independientemente de la edad, la nacionalidad, el origen étnico, etc. Los estados no deben pedir a los solicitantes que justifiquen por qué quieren acceder a la información. Tampoco deben pedirle a los solicitantes que provean identificación oficial, en parte porque pueden necesitar de más tiempo para obtener su documento de identidad, lo que significaría que la información no se entregó de manera “oportuna”. Asimismo, las leyes de acceso a la información deberían ser explícitas. Esto otorga a los jueces poca libertad de acción para interpretar las leyes en beneficio de los gobiernos —con los que pueden estar alineados— y en detrimento de los ciudadanos.

Los estados que intentan restringir la divulgación de cierto tipo de información deben clasificar esa información como privada. Esto se debe a que, como con frecuencia sucede, los funcionarios estatales declaran como “privada” la información pedida únicamente cuando un ciudadano la solicita. Esta táctica puede resultar muy manipuladora.

Los fellows están de acuerdo en que los estados también necesitan tener obligaciones cuando la información que se solicita no existe. Si bien las leyes de acceso a la información por lo general suponen que la información solicitada existe, una buena ley debería sostener que si dicha información no existe, en ciertos casos se le requerirá al estado que cree la información.

Los fellows subrayan la importancia de garantizar

and 29—of the American Convention on Human Rights. Such restrictions need to be interpreted in a restricted manner and in a way fully compatible with the demands of an open and democratic society.

The fellows offered several specific areas in which it could be important for the government to limit disclosures. This includes providing information to the public that relates to judicial proceedings or criminal investigations. It also can include information that can endanger children's rights. Information that could cause collective damage if divulged or that could impair the individual's right to a private life also merits confidentiality. This latter point might relate to those persons living with HIV or AIDS, whose biological—and thus identifying—information should be concealed.

States also must respect the privacy of its individuals. Even as they try to figure out limits to accessing public information, some countries increasingly strive to obtain personal information about citizens by monitoring and seizing personal communication. This is particularly the case since the attacks of September 11, 2001, in the United States.

Saint Lucia, following 9/11, introduced two pieces of legislation—the Anti-Terrorism Act No. 36 of 2003 and the Interception of Communications Act No. 31 of 2005—that greatly extended the ability of the state to monitor and seize personal communication. Meanwhile, the U.S. government has been put on the defensive by the aforementioned efforts by its National Security Agency to get telecommunications companies to provide details about the telephone calls made by their clients. This is but one of the undercurrents in the continuing tug-of-war between citizens and governments over issues such as privacy, secrecy, and the right to information that will warrant major exploration in the months and years ahead.

It is crucial for states of the hemisphere to be given protections, but it also is crucial for them to fully shed the secret leanings they embraced so often in the past. Access to information is a fundamental right that permits both the governed

que los gobiernos no se escondan tras la excusa de “secretos militares”. Esto tiene relevancia en varios países —por ejemplo, en Uruguay, Chile y Argentina— donde los funcionarios podrían querer cubrir temas relacionados con los desaparecidos. El hecho de exigir que los estados divulguen toda la información relacionada con las atrocidades, puede ayudar a que nunca más vuelvan a suceder.

Como corolario, es vital que los ciudadanos sepan que cuando le piden al gobierno que divulgue dicha información, se garantice que no sea falsa. Como se menciono anteriormente, gran cantidad de fellows manifestaron que creen que debería existir un derecho a la verdad en lo concerniente a la información pública. Esto puede considerarse un derecho vital que asegura que las personas tengan acceso a la justicia y sepan lo que realmente sucede cuando se violan los derechos humanos de un individuo.

Los fellows también instaron a los gobiernos a que abran sus libros a la ciudadanía para demostrar su transparencia. Los requisitos incluyen que los funcionarios públicos publiquen material sobre inversiones, salarios y compras importantes. Chile ya ha logrado avances en esta área: el gobierno exige que los funcionarios públicos presenten una declaración jurada de sus activos.

Una manera en la que se pueden reforzar las leyes sobre el acceso a la información es a través del sistema judicial que puede dar solidez a las leyes mediante decisiones que hagan que el acceso a la información se convierta en un derecho reconocido en la sociedad entera.

Los periodistas también pueden ser actores claves en lo que respecta a fomentar un mayor acceso a la información. Ellos pueden crear grupos u organizaciones que observen si las leyes se están cumpliendo como es debido. Asimismo, puede haber organizaciones independientes que lleven a cabo investigaciones importantes y compilen estadísticas sobre el gobierno y los funcionarios públicos y después publiquen sus trabajos finales de investigación, de modo tal que la sociedad civil llene un hueco al divulgar información vital acerca de la nación que el gobierno no revela.

and governors to fulfill their obligations. It allows access to justice and education, it enables people to exercise freedom of expression, and it gives them power to make better decisions. And it serves people throughout society, no matter their race, color, class, profession, religion, or other distinguishing characteristics.

States also are scrutinized from afar for their adherence to democratic institutions and practices, such as access to information laws. By adopting such laws, a state can benefit by showing foreign investors, donors, international organizations, and others that it operates with transparency, not impunity. Consequently, donors might be more apt to give the state aid, and corporations might be more inclined to set up subsidiaries and do business there, and the bigger coffers and international standing of the country could benefit both its poor and wealthy alike.

* * * * *

The fellows of the Americas Project 2006 were Alejandra Gonza (Argentina), Jerome Sawyer (Bahamas), Joana Zylbersztajn (Brazil), Nicolás Espejo Yaksic (Chile), Carlos Cortés (Colombia), Michelle Mitchell (Costa Rica), Ernesto Villanueva (Mexico), Roberto Pereira (Peru), Veronica S.P. Cenac (Saint Lucia), Rosaleen Daan (Suriname), Nicolás Amor (Uruguay), Daniel Joelson (United States), and Hernán Lugo-Galicia (Venezuela).

For the three roundtables on “Legal and Regulatory Frameworks,” “Media Ownership, Financing, and Accounting,” and “Transparency and Access to Information,” the moderators were, respectively, Ignacio Alvarez, special rapporteur for freedom of expression, Inter-American Commission on Human Rights; Peter Quilter, SLT Group, LLC; and Carlos Zelada, senior staff attorney, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, Inter-American Commission on Human Rights.

Daniel Joelson was the author of this report. Erika de la Garza, program director of the Latin American Initiative at the Baker Institute, coordinated the colloquium and edited this report.

Entanto que los esfuerzos realizados por la sociedad civil de México han quedado documentados aquí, el activismo ciudadano ha generado frutos en otros lugares también. En Perú, era extremadamente difícil acceder a la información durante el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori. Sin embargo, antes de la caída del gobierno, un grupo de periodistas comenzó a trabajar con importantes actores internacionales para desarrollar normas y reglamentos. Esto ayudó a encaminarse hacia la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual, si bien con imperfecciones, otorgó importantes libertades. (El tribunal constitucional de Perú también ha pronunciado decenas de sentencias importantes que han ayudado a hacer más sólido el creciente acceso a la información). Las organizaciones de periodistas en Perú continúan centralizándose en cuestiones de acceso a la información, entre las que se incluyen recibir solicitudes sobre el tema y monitorear el cumplimiento del gobierno.

Los gobiernos, al establecer leyes de acceso a la información, pueden también incluir cláusulas que ordenen la creación de un presupuesto que permita el pleno funcionamiento de las leyes. Esto exige que se adquiera el equipamiento necesario para satisfacer los pedidos relativos al acceso a la información.

Además, los códigos penales pueden servir para proporcionar información que deba divulgarse al público—como por ejemplo, quién fue encarcelado o asesinado—cuando las leyes de acceso a la información no ofrezcan al público lo que éste necesita.

Asimismo, las leyes deben hacer que la carga de la prueba recaiga en el gobierno y no en los ciudadanos, y forzar a que éste justifique por qué opondría resistencia a los pedidos de información, en lugar de obligar a los individuos a que justifiquen por qué necesitan la información. De esta manera, el derecho de los ciudadanos a la información es un derecho privilegiado. Esto se da en Perú, donde cualquier ley o norma que restrinja este derecho a la información se presume anticonstitucional. La carga de la prueba recae

en el gobierno, quien tiene que demostrar que se produciría un riesgo o daño inminente si se divulgase la información.

Si bien el acceso a la información es un “derecho” para todos los ciudadanos, la gente necesita convencer a los estados que también es una cuestión de “legitimidad democrática”. Esta no es una situación en la cual la ganancia de una de las partes implica la pérdida de la otra parte involucrada: Los gobiernos mismos pueden cosechar los beneficios al implementar políticas que satisfagan el derecho a la información de los pueblos. El caso de México lo confirma. Tras la resistencia inicial a las leyes de acceso a la información, el gobierno de México se dio cuenta que la ley fortaleció su autoridad. Por lo pronto, dio legitimidad al estado. El gobierno también ganó la tan necesitada simpatía de un público proclive a rechazarlo por corrupto. Y la ley le aseguró al gobierno que los ciudadanos se comportarían como vigilantes sociales, quienes podrían identificar los problemas que aquejaban al estado antes de que llegaran al nivel de crisis. El gobierno, de hecho, podía decir: “No es lo mismo tener un interventor que tener cientos de miles de ojos que vigilan.”

En última instancia, todo el estado de México se vio beneficiado: los ciudadanos ayudan a identificar problemas y el gobierno reacciona a los problemas más rápidamente, y así se crea un ciclo continuo de buena voluntad y acción democrática.

Restricción de Acceso

Los fellows que estuvieron presentes en estas mesas redondas fueron principalmente un grupo de periodistas y abogados defensores de derechos humanos; hubo poca representación en el caso de los funcionarios del gobierno. Por su parte, los fellows hicieron de “abogado del diablo” y expresaron los argumentos que escucharon o que esperarían escuchar de los gobiernos en cuanto a temas relativos al acceso a la información.

Los líderes gubernamentales generalmente manifiestan que la transparencia y las leyes de información pública pueden dificultar el

funcionamiento efectivo del gobierno, en parte porque los funcionarios están con muchos prolíficos pedidos que efectúan los ciudadanos, a los que deben responder. Esto hace que consuman más horas de trabajo y gasten dinero adicional.

En consecuencia, sostienen, si tienen que ampliar su burocracia y construir la infraestructura necesaria para responder a los pedidos frecuentes –desde invertir en tecnología de avanzada y máquinas fotocopadoras hasta capacitar a funcionarios y generar sofisticados archivos– deben entonces trasladar estos nuevos y altos costos al público. Los períodos de tiempo en los que deben responder a los pedidos son además muy cortos.

Asimismo, sostienen, que las limitaciones al acceso a la información deberían ser mucho más grandes de lo que sería de agrado para algunos en la sociedad. Por ejemplo, los funcionarios dicen que tienen razones para no querer revelar información personal como por ejemplo sus salarios. Dado que muchos países en la región tienen grandes problemas de seguridad, el requisito de divulgación de tal información los podría exponer a serios daños, como por ejemplo ser secuestrados.

El gobierno de EE.UU. tiene un punto de vista particularmente sólido para justificar que en la actualidad se mantenga información en secreto. Por ejemplo, la administración Bush no reveló públicamente el hecho de que había comenzado a controlar millones de registros telefónicos de sus ciudadanos. Más que infringir la privacidad de los individuos e intentar entrometerse en las vidas de los ciudadanos, el gobierno sostiene que está actuando en beneficios del público con vistas a que cualquier actividad sospechosa quede al descubierto. Así, los funcionarios pueden identificar a terroristas e impedir un ataque que pueda conducir a muertes masivas de civiles en los Estados Unidos. El gobierno también defendió el secreto militar cuando invadió Irak, argumentando que los generales en operaciones perderían el elemento de sorpresa –y de esta manera una ventaja táctica crucial– si tuvieran que divulgar los principales detalles al público.

Si bien este informe es fruto de conversaciones

entre muchos periodistas y abogados defensores de derechos humanos, el beneficio de esta amalgama de ideas estriba en que el grupo fue con frecuencia capaz de presentar un frente unido sobre las distintas cuestiones. Y la experiencia demostró en muchos casos que los gobiernos (en México y Perú, por ejemplo) han intentado en un principio obstaculizar el diálogo con la sociedad civil y limitar los derechos. Pero que cuando la sociedad civil avanza por sus propios medios y presenta a los gobiernos una lista elaborada de libertades y restricciones, los gobiernos se dan cuenta que no tienen más alternativa que aceptar la propuesta; en caso de rechazarla quedarían con un ojo morado dado que el público percibiría claramente que el gobierno no está dispuesto a aceptar las libertades civiles.

Tampoco los fellows dejaron de atender la posición de los estados. Estuvieron de acuerdo en que en algunos casos es importante aprobar las restricciones a la información que el gobierno debe divulgar a sus ciudadanos; no obstante, tales restricciones se deben utilizar con moderación y responsabilidad.

Los fellows estuvieron de acuerdo en gran medida en que esas restricciones deberían limitarse a aquellas que son necesarias para garantizar “el respeto de los derechos o la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.” Tales restricciones están incluidas en el Artículo 13.2 –con información detallada en los Artículos 30 y 29– de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dichas restricciones necesitan interpretarse de una manera limitada y de una forma totalmente compatible con las demandas de una sociedad abierta y democrática.

Los fellows ofrecieron varias áreas específicas en las que podría ser importante que el gobierno limite la divulgación de información. Esto incluye el suministro de información al público que se relacione con procedimientos judiciales o investigaciones penales. Puede también incluir aquella información que pueda poner en peligro los derechos de los niños. La información que podría

causar daño colectivo en caso de ser divulgada o que podría afectar el derecho de una persona a la vida privada también merece confidencialidad. Este último punto podría relacionarse con aquellas personas que padecen VIH o SIDA, cuya información biológica (y por ende de identificación) no debería darse a conocer.

Los estados deben además respetar la privacidad de los individuos. Algunos países, al mismo tiempo que tratan de establecer los límites para acceder a la información pública, luchan cada vez más por obtener la información personal de los ciudadanos, por medio del monitoreo y la captura de comunicaciones personales. Esto sucede particularmente a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

Santa Lucía, después del 11 de septiembre, introdujo dos leyes, la Ley Antiterrorista Nro. 36 de 2003 y la Ley sobre Interceptación de Comunicaciones Nro 31 de 2005, que amplió en gran medida la capacidad del estado para monitorear y capturar comunicaciones personales. Mientras tanto, el gobierno de EE.UU ha sido puesto a la defensiva por los respectivos esfuerzos de su Agencia de Seguridad Nacional para hacer que las compañías de telecomunicaciones suministren información detallada acerca de las llamadas de teléfono que hacen sus clientes. Este es tan sólo uno de los temas subyacentes del continuo juego de tira y afloja entre los ciudadanos y los gobiernos sobre cuestiones tales como la privacidad, los secretos de estado y el derecho a la información que justificarán un estudio más importante en los meses y años por venir.

Es crucial que se otorguen protecciones a los estados de la región, pero también es crucial que éstos se despojen totalmente de las tendencias al secreto que abrazaban con tanta frecuencia en el pasado. El acceso a la información es un derecho fundamental que permite que tanto gobernados como gobernadores cumplan con sus obligaciones. Permite el acceso a la justicia y a la educación, hace posible que el pueblo ejerza la libertad de expresión y le da el poder para tomar mejores decisiones. Y ha de estar al servicio de todas las personas que

integran la sociedad, independientemente de su raza, color, clase, profesión, religión, etc.

Los estados también son investigados desde lejos para averiguar si tienen instituciones y prácticas democráticas, como por ejemplo leyes de acceso a la información. Un estado, al adoptar tales leyes, se puede beneficiar mostrando ante los inversores extranjeros, agencias de ayuda, organizaciones internacionales y otras instituciones, que opera con transparencia y sin impunidad. En consecuencia, las agencias de ayuda podrían estar más proclives a suministrar asistencia a esos estados, las compañías más predispuestas a establecer subsidiarias y hacer negocios allí; y el país, al contar con arcas más abultadas y un mayor prestigio internacional, podría beneficiar tanto a los pobres como a los ricos por igual.

* * * * *

Los fellows del Proyecto Américas 2006 fueron Alejandra Gonza (Argentina), Jerome Sawyer (Bahamas), Joana Zylbersztajn (Brasil), Nicolás Espejo Yaksic (Chile), Carlos Cortés (Colombia), Michelle Mitchell (Costa Rica), Ernesto Villanueva (México), Roberto Pereira (Perú), Verónica S.P. Cenac (Santa Lucía), Rosaleen Daan (Surinam), Nicolás Amor (Uruguay), Daniel Joelson (Estados Unidos), y Hernán Lugo-Galicia (Venezuela).

En el caso de las tres mesas redondas sobre “Marcos legal y Regulatorio”, “Propiedad, Financiamiento y Responsabilidad de los Medios”, y “Transparencia y Acceso a la Información”, los moderadores fueron, respectivamente: Ignacio Alvarez, relator especial de libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Peter Quilter, SLT Group, LLC; y Carlos Zelada, abogado senior, Oficina del Relator Especial de Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Daniel Joelson fue el autor de este informe. Erika de la Garza, Directora del programa Iniciativa Latinoamericana en el Instituto Baker, coordinó el coloquio y editó este reporte.

Our website at <http://www.bakerinstitute.org> provides further information about the Baker Institute. For other inquiries and address changes, we may be reached at 713-348-4683, by fax at 713-348-5993, or by e-mail at bipp@rice.edu.



JAMES A. BAKER III INSTITUTE
FOR PUBLIC POLICY-MS40
RICE UNIVERSITY
P.O. Box 1892
HOUSTON, TEXAS 77251-1892

NON-PROFIT ORG.
U.S. POSTAGE
PAID
HOUSTON, TEXAS
PERMIT NO. 7549