

# **X. Hacia un ejercicio pleno de la libertad de expresión en la Argentina: el desafío de traducir los debates en políticas públicas<sup>1</sup>**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El año 2008 ha sido testigo de intensos debates en torno a cuestiones de suma trascendencia en materia de libertad de expresión y acceso a la información que, sin embargo, no han logrado plasmarse en acuerdos concretos que motiven la adopción de políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de estos derechos. Hemos asistido a fervientes discusiones en temas centrales como la despenalización de las figuras de calumnias e injurias, el acceso a la información pública, la distribución de pauta oficial y la regulación de la radiodifusión, sólo por mencionar algunos. Pero, una vez más, el año se despide con deudas históricas que el Estado argentino continúa sin saldar.

La primera decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre libertad de expresión en un caso argentino abrió el debate acerca de la necesidad de adecuar la regulación de las figuras de calumnias e injurias, contempladas en el Código Penal y en el Código Civil de la Nación, a los estándares internacionales que rigen en la materia. No obstante, la condena internacional contra la Argentina en el caso Kimel, recaída en mayo de 2008, aún no se ha traducido en una reforma integral que evite inhibir la crítica política dirigida a funcionarios públicos y que garantice el libre debate de ideas en cuestiones de interés general.

También hubo señales positivas por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), dado que privilegió la libertad de expresión en asuntos de interés público por sobre la protección del honor de los funcionarios. En un fallo en el que se sancionaba al diario *La Nación* por difundir información y cuestionar el desempeño de un organismo estatal, el Cuerpo Médico Forense, la Corte sentó un precedente encomiable al destacar la labor periodís-

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Paola García Rey, integrante del Área de Litigio y Defensa Legal del CELS, y Luis María Lozano, integrante del Área de Comunicación del CELS. Agradecemos la colaboración de Damián Loreti y Andrea Pochak.

tica como una herramienta fundamental para fomentar el debate democrático y dotar de transparencia a los asuntos públicos.

El máximo tribunal también avanzó en definiciones concretas acerca del manejo de la pauta publicitaria oficial. Tal como lo había hecho en 2007, se pronunció sobre la necesidad de que los gobiernos establezcan reglas claras en la asignación de las partidas destinadas a publicar avisos en medios privados.

Por otra parte, la visita a la Argentina de la titular de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el mes de noviembre, fue propicia para instalar en la agenda pública los temas que el organismo internacional considera prioritarios en el ámbito regional. Sin duda, éstos son los asuntos más preocupantes en materia de libertad de expresión en el hemisferio. No es casual que la mayoría de las cuestiones planteadas por la Relatoría hayan sido objeto de discusión a lo largo del año 2008 en nuestro país e integren el presente capítulo.

Uno de estos temas es la aún postergada sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. Algunas de las experiencias que exponemos en este capítulo reflejan la necesidad de elaborar una normativa que regule en términos claros y precisos la obligación del Estado de suministrar y proveer información pública a sus ciudadanos para erradicar por completo la cultura del secreto y lograr una gestión pública transparente y participativa. En este aspecto no pueden dejar de mencionarse las consecuencias del avasallamiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2007, que se extendieron durante este año y afectaron la credibilidad de los principales indicadores producidos por el sistema estadístico nacional.

El 2008 también llega a su fin sin la sanción de una ley que regule los servicios de comunicación audiovisual y reemplace a la actual Ley de Radiodifusión, promulgada durante la última dictadura militar. El intenso conflicto por la aplicación del esquema de retenciones móviles a la exportación de granos, que sirvió como disparador de este tema, no fue suficiente para alcanzar la elaboración y la aprobación de la postergada normativa. Sin embargo, esta polémica habilitó nuevas discusiones acerca del papel del Estado en la definición de políticas públicas destinadas a democratizar el funcionamiento de los medios audiovisuales.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la resolución de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), que se dio a conocer hacia el cierre de este capítulo,<sup>2</sup> y que ordenó a Telefónica de España (empresa que controla Telefónica de Argentina) y a Telecom Italia (propietaria del 50% de

2 CNDC, Resolución del 9 de enero de 2009, disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/cndc>.

las acciones de Telecom Argentina) que informaran acerca de la operación a través de la cual la firma española ingresó en 2007 en el capital accionario de la italiana. La CNDC frenó además toda actividad que pueda incidir en la composición de las compañías involucradas, hasta tanto brinden la información solicitada y se esclarezca si, a raíz de esta operación, pueden llegar a producir prácticas monopólicas en el mercado local de telecomunicaciones.

En resumen, en este capítulo proponemos abordar algunos de los hechos que tuvieron lugar durante el año 2008 para reflexionar sobre las condiciones de ejercicio del derecho a la información y la libertad de expresión en la Argentina, entendidos como derechos humanos fundamentales reconocidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y en la Constitución Nacional.

## **2. LA PRIMERA DECISIÓN DE LA CORTE IDH EN UN CASO ARGENTINO SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Uno de los acontecimientos de mayor trascendencia en materia de libertad de expresión que tuvo lugar durante el año 2008 ha sido, sin duda, la condena internacional emitida por la Corte IDH contra la Argentina en el caso del periodista Eduardo Kimel.<sup>3</sup> El máximo tribunal del sistema interamericano de protección de derechos humanos instó al Estado nacional a reformar las figuras de calumnias e injurias contempladas en el Código Penal.

Esta sentencia –dictada el 2 de mayo y dada a conocer en agosto de 2008– se inscribe en un camino orientado a limitar el uso de figuras penales en casos de manifestaciones vinculadas a la crítica política y a expresiones de interés público en todo el continente. Si bien la Corte IDH ya había sido llamada a intervenir para dirimir cuestiones relacionadas con el derecho de las personas a expresarse libremente y a acceder a la información pública,<sup>4</sup> es la primera vez que se trata de un caso que involucra directamente al Estado argentino.

3 Corte IDH, caso “Kimel, Eduardo c/ Argentina”, Sentencia del 2 de mayo de 2008, Serie C, n° 177.

4 Las otras seis sentencias acerca de Fondo, Reparaciones y Costas y la Opinión Consultiva sobre 5/85 emitidas por la Corte Interamericana vinculadas con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) acerca de la libertad de expresión y el acceso a la información son: Corte IDH, caso “La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros c/ Chile)”, Sentencia del 5 de febrero de 2001, Serie C, n° 73; caso “Ivcher Bronstein, Baruch c/ Perú”, Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C, n° 74; caso “Herrera Ulloa c/ Costa Rica”, Sentencia del 2 de julio

El caso Kimel representa, claramente, un precedente emblemático sobre el derecho a la libertad de expresión en toda la región. Tal como señalamos en informes anteriores,<sup>5</sup> en el año 2000 el periodista Eduardo Kimel fue condenado, penal y civilmente, por haber llevado adelante una investigación seria y comprometida sobre un crimen aberrante cometido por la última dictadura militar en la Argentina —el asesinato de cinco religiosos católicos ocurrido en el año 1976—, que culminó con la publicación del libro *La masacre de San Patricio*.

Debido a un párrafo de apenas 20 líneas<sup>6</sup> en el que analizaba el expediente judicial y criticaba el desempeño de un funcionario público, en este caso un juez, en la investigación de los hechos, Kimel fue perseguido penalmente y condenado a un año de prisión y sanciones patrimoniales. Resulta por demás paradójico que el periodista que investigó el crimen haya sido, hasta la fecha, la única persona condenada en relación con uno de los hechos más oscuros de la historia argentina.

Tras agotar la vía interna, la denuncia fue presentada ante la CIDH que, en 2007, luego de analizar el caso durante siete años, consideró ineludible demandar al Estado argentino ante la Corte IDH.

---

de 2004. Serie C, n° 107; caso “Canese, Ricardo c/ Paraguay”, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, n° 111; caso “Palamara Iribarne c/ Chile”, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, n° 135; caso “Reyes, Claude y otros c/ Chile”, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, n° 151. Véase también la Opinión Consultiva “La Colegiación Obligatoria de Periodistas” (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985).

5 Véanse “Debates en torno a la libertad de expresión y el acceso a la información”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, pp. 412 y ss., y Luis María Lozano, “Libertad de expresión y derecho a la información: nuevos desafíos, antiguas deudas”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, pp. 401 y ss.

6 En particular, Eduardo Kimel fue querellado por el apartado “La investigación judicial” en el que el periodista señala lo siguiente: “El juez Rivarola realizó todos los trámites inherentes. Acopió los partes policiales con las primeras informaciones, solicitó y obtuvo las pericias forenses y las balísticas. Hizo comparecer a una buena parte de las personas que podían aportar datos para el esclarecimiento. Sin embargo, la lectura de las fojas judiciales conduce a una primera pregunta: ¿Se quería realmente llegar a una pista que condujera a los victimarios? *La actuación de los jueces durante la dictadura militar fue, en general, condescendiente, cuando no cómplice de la represión dictatorial*. En el caso de los palotinos, el juez Rivarola cumplió con la mayoría de los requisitos formales de la investigación, aunque resulta ostensible que una serie de elementos decisivos para la elucidación del asesinato no fueron tomados en cuenta. La evidencia de que la orden del crimen había partido de la entraña del poder militar paralizó la pesquisa, llevándola a un punto muerto”. Eduardo Kimel, *La masacre de San Patricio*, Buenos Aires, Ediciones Lohlé-Lumen, 1995.

En octubre de ese mismo año, la Corte IDH convocó a una audiencia pública para recibir testimonios, pericias y alegatos finales. Antes de que ésta se celebrara, y ante la inminencia de una condena internacional, el Estado argentino reconoció su responsabilidad por las violaciones a la libertad de expresión y las garantías del debido proceso en perjuicio de Eduardo Kimel.<sup>7</sup> Este allanamiento se hizo luego explícito en un acuerdo de solución amistosa entre el Estado, la CIDH, la víctima y sus representantes legales en virtud del cual el Estado resolvió “sujetarse a las reparaciones correspondientes que determine la [...] Corte Interamericana”.<sup>8</sup>

La asunción de responsabilidad internacional de la Argentina no impidió que la corte analizara en detalle las cuestiones de derecho discutidas en el caso. Específicamente el tribunal se manifestó respecto a la incompatibilidad de las figuras penales de calumnias e injurias, previstas en el Código Penal argentino, con los artículos 13 (sobre libertad de expresión) y 9 (principio de legalidad) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En primer lugar, se refirió a la trascendencia de la libertad de expresión en toda sociedad democrática en tanto baluarte del Estado de derecho. En ese sentido, y en armonía con sus precedentes jurisprudenciales, señaló que:

en la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población. En una sociedad democrática, la prensa debe informar de manera amplia sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios deben rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas.<sup>9</sup>

Con respecto al uso del derecho penal, sostuvo la necesidad de restringir al máximo su aplicación, puesto que constituye “el medio más restrictivo y severo

7 En el marco del proceso ante la Corte IDH, el Estado argentino decidió allanarse a la denuncia por la violación del derecho a la libertad de expresión (art. 13 de la CADH) en la condena penal a Eduardo Kimel y la violación del plazo razonable prevista en el art. 8.1 de la CADH. Asimismo, admitió que la falta de precisiones suficientes en el marco de la normativa penal que sanciona las calumnias y las injurias, importa el incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas contempladas en el artículo 2 de la CADH.

8 Corte IDH, Caso “Kimel, Eduardo vs. Argentina”.

9 *Ibíd.*, párr. 88. Véanse también los casos “La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros c/ Chile)”, párr. 69, “Ivcher Bronstein, Baruch c/ Perú”, párr. 152, y “Canese, Ricardo c/ Paraguay”, párr. 83.

para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita”. En tal sentido, instó a la Argentina, y, en consecuencia, a todos los Estados de la región:

[a definir los tipos penales en] términos estrictos y unívocos, que aco-ten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. [...] La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.<sup>10</sup>

Como ya dijimos, no es el primer caso en materia de libertad de expresión que decide la Corte IDH. Sin embargo, a diferencia de sus pronunciamientos anteriores, el máximo tribunal regional por primera vez impulsa la modificación legislativa de los delitos de calumnias e injurias, aun cuando los tipos penales de la Argentina no difieren de manera sustancial de los de otros países que ya fueron sometidos al escrutinio del tribunal.<sup>11</sup>

Finalmente, en función de estos argumentos, la Corte IDH ordenó al Estado argentino “reparar” al periodista. El concepto de reparación elaborado por el sistema interamericano de protección de derechos humanos trasciende la noción tradicional del término y supone un concepto más amplio e integral.<sup>12</sup> Un ejemplo típico de esto es el impulso de reformas legales con miras a adecuar la legislación existente a los estándares internacionales.

Justamente, en el caso que nos ocupa, la Corte IDH, además de determinar el pago de una indemnización, obligó al Estado a “dejar sin efecto la condena

10 Corte IDH, Caso “Kimel, Eduardo c/ Argentina”, párr. 63. La Corte finalmente concluyó que “[n]ormas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana”.

11 Por ejemplo, Costa Rica y Paraguay fueron sometidos a la Corte IDH por violación del art. 13 de la CADH, respectivamente, en los casos “Herrera Ulloa” y “Canese” ya citados.

12 Entre otras cuestiones, la fortaleza y la utilidad de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos se reconoce por sus múltiples potencialidades, no sólo como mecanismo para reparar individualmente a la víctima (a través de la restitución de su derecho y/o de una indemnización económica), sino también como herramienta para el incentivo de cambios de tipo estructural que trasciendan el caso concreto y beneficien a un amplio sector de la población, con el claro propósito de *evitar y refrenar futuras violaciones* y, de este modo, asegurar que hechos como los que dieron lugar originariamente a la denuncia internacional, no vuelvan a tener lugar.

penal impuesta al señor Kimel y todas las consecuencias que de ella se derivan”<sup>13</sup> y “adecuar en un plazo razonable su derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] para satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, [que] no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión”.<sup>14</sup>

En relación con la anulación de los efectos de la condena, el Estado argentino está compelido a diseñar un mecanismo específico que permita efectivizar las decisiones y recomendaciones de los tribunales y órganos de control supranacionales. En este sentido, no obstante el sostenido reconocimiento de la CSJN en cuanto a la obligatoriedad de las decisiones de la Corte IDH,<sup>15</sup> el caso Kimel puso en evidencia la necesidad de establecer un procedimiento para cumplir con la orden de la Corte IDH de anular la sanción penal. Una de las vías que se propusieron fue reformar el Código Procesal Penal de la Nación a fin de incorporar una nueva causal para la procedencia del recurso de revisión previsto en el ordenamiento actual,<sup>16</sup> sobre la base de pronunciamientos emi-

13 En su decisorio, la Corte IDH determinó que “el Estado debe dejar sin efecto dicha sentencia [condenatoria] en todos sus extremos, incluyendo los alcances que ésta tiene respecto de terceros, a saber: 1) la calificación del señor Kimel como autor del delito de calumnia, 2) la imposición de la pena de un año de prisión en suspenso, y 3) la condena al pago de \$20.000,00 (veinte mil pesos argentinos). Para ello, el Estado cuenta con un plazo de seis meses [que ya venció] a partir de la notificación de la presente Sentencia. Asimismo, el Estado debe eliminar inmediatamente el nombre del señor Kimel de los registros públicos en los que aparezca con antecedentes penales relacionados con el presente caso”. Corte IDH, Caso “Kimel, Eduardo c/ Argentina”, párr. 123, punto resolutivo n° 7.

14 *Ibíd.*, punto resolutivo n° 11 (el destacado es nuestro).

15 Véanse a este respecto, entre otros, CSJN, casos “Ekmedjian c/ Sofovich” y “Giroldi”. Asimismo, para un estudio detallado sobre la experiencia de la implementación de los tratados sobre derechos humanos en la Argentina, véase V. Abramovich, A. Bovino, C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires, CELS y Del Puerto Editores, 2007.

16 El CPP prevé cinco causales taxativas para que proceda el recurso de revisión. Conforme el artículo 479, “El recurso de revisión procederá en todo tiempo y a favor del condenado, contra las sentencias firmes cuando: 1°) Los hechos establecidos como fundamento de la condena fueren inconciliables con los fijados por otra sentencia penal irrevocable. 2°) La sentencia impugnada se hubiera fundado en prueba documental o testifical cuya falsedad se hubiese declarado en fallo posterior irrevocable. 3°) La sentencia condenatoria hubiera sido pronunciada a consecuencia de prevaricato, cohecho u otro delito cuya existencia se hubiese declarado en fallo posterior irrevocable. 4°) Después de la condena, sobrevengan o se descubran nuevos hechos o elementos de prueba que, solos o unidos a los ya examinados en el proceso, hagan evidente que el hecho no existió, que el condenado no lo cometió o

tidos por órganos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, el Estado argentino aún no formuló ninguna respuesta en este sentido.

En lo que respecta a la obligación de modificar la legislación para garantizar el derecho a la libertad de expresión, si bien es un aspecto que desarrollaremos en el próximo apartado, merece una aclaración previa. Aun cuando la Corte IDH hace especial hincapié en las implicancias que tiene para el libre debate en el marco de una sociedad democrática la utilización desproporcionada del derecho penal, también insta al Estado argentino a adecuar su normativa en materia de daños civiles.

A este respecto, no debe caerse en la errónea impresión de que sólo las sanciones penales generan un efecto inhibitorio. Por el contrario, la proliferación de juicios civiles también es motivo de preocupación y alarma, pues el temor a tener que pagar sumas exorbitantes de dinero en concepto de reparación del daño al honor, que podrían hacer colapsar la economía personal del periodista o del ciudadano común, pone en riesgo la libertad de las personas para hacer uso de su derecho a expresarse. De tal suerte que la falta de protección al momento de realizar un discurso crítico sobre funcionarios públicos es una clara inducción al silencio.

De este modo, cuando, como en el caso de Kimel, se trata de expresiones referidas a asuntos de indudable interés público y la persona afectada es un funcionario o figura pública, o un particular que haya intervenido en cuestiones de esa índole,<sup>17</sup> deberían excluirse las sanciones penales y reducirse al mínimo posible las civiles.

En consonancia con estos principios, el máximo tribunal interamericano hizo especial énfasis en el resguardo de las opiniones y las valoraciones críticas, al señalar que: “la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo”.<sup>18</sup> Por el contrario, el funcionario debe

---

que el hecho cometido encuadra en una norma penal más favorable. 5°) Corresponda aplicar retroactivamente una ley penal más benigna que la aplicada en la sentencia”.

17 Conforme a la fórmula utilizada por la CSJN en varios casos: “según los precedentes de esta Corte, tratándose de informaciones referidas a funcionarios públicos, figuras públicas o particulares que hubieran intervenido en cuestiones de esa índole, cuando la noticia tuviera expresiones falsas o inexactas, los que se consideran afectados deben demostrar que quien emitió la expresión o imputación conocía la falsedad de la noticia y obró con conocimiento de que eran falsas o con notoria despreocupación por su veracidad” doctrina de Fallos: 320:1272; 327:943, “Patitó, José Ángel c/ Diario La Nación”, del 24 de junio de 2008.

18 Corte IDH, Caso “Kimel, Eduardo c/ Argentina”, párr. 93.

soportarlas, aun si las considera injustas, pues ésa es su obligación: ser controlado por la ciudadanía y rendir cuentas públicamente de su gestión frente a la comunidad. Es en la arena del debate público donde tienen que dirimirse estas cuestiones. Si no fuera así, si sólo las críticas que los perjudicados consideraran “justas” fueran admitidas, se caería en forma inevitable en la inhibición y hasta en la extinción el derecho de crítica, ya que nadie expondría su patrimonio o su libertad física en tan incierto escenario.

Con todo, para la Corte IDH, la obligación de los Estados no se reduce a evitar obstrucciones en la circulación de información e ideas, o a abstenerse de aplicar sanciones sino que, por el contrario, le son exigibles acciones positivas que garanticen que las personas puedan “ejercer el control democrático de todas las instituciones estatales y de sus funcionarios, a través de la libre expresión de sus ideas y opiniones sobre las gestiones que ellas realicen, sin temor a su represión posterior”.<sup>19</sup> Sin duda, la adecuación normativa a los estándares internacionales es un paso ulterior en el camino hacia la conformación de una sociedad plenamente democrática.

#### 2.1. EL DESAFÍO PENDIENTE: LA REFORMA DE LOS DELITOS DE CALUMNIAS E INJURIAS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO PENAL Y SU CORRELATO EN MATERIA CIVIL

Tal como lo demuestra la sentencia en el caso de Eduardo Kimel, el derecho internacional es una fuente fundamental de principios que dan un nuevo marco conceptual a las discusiones sobre políticas públicas, alcance y salvaguarda de derechos humanos.<sup>20</sup> Como mencionáramos, respecto de la Argentina, la Corte analizó la legislación penal y civil y ordenó al Estado adecuarla a los estándares internacionales.

Así, examinó los tipos penales de calumnias<sup>21</sup> e injurias<sup>22</sup> y concluyó que su deficiente regulación contraviene el principio de legalidad penal (art. 9, de la CADH) y el derecho a la libertad de expresión (art. 13, de la CADH) en relación

19 Corte IDH, “Caso Palamara Iribarne, c/ Chile”, párrs. 254 y 94.

20 Véase Víctor Abramovich, “Una nueva institucionalidad pública. Los tratados de derechos humanos en el orden constitucional argentino”, en V. Abramovich, A. Bovino, C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, ob. cit.

21 El artículo 109 del Código Penal Argentino dispone que: “La calumnia o falsa imputación de un delito que dé lugar a la acción pública será reprimida con prisión de uno a tres años”.

22 El artículo 110 del Código Penal Argentino dispone que: “El que deshonrara o desacreditare a otro será reprimido con multa de pesos mil quinientos a pesos noventa mil o prisión de un mes a un año”.

con el deber de los Estados de respetar los derechos humanos y de adoptar medidas para adecuar el ordenamiento jurídico interno (art. 1.1 y 2, de la CADH).

En este contexto, la Argentina tiene la oportunidad de avanzar en una reforma integral que abarque todo el capítulo que regula los delitos contra el honor en el Código Penal de la Nación,<sup>23</sup> tomando incluso la iniciativa de trascender los aspectos estrictamente señalados por la Corte IDH en virtud de los hechos del caso Kimel; o bien ceñirse a lo estrictamente establecido por la Corte Interamericana, limitándose a reformular los tipos del Código Penal descriptos en los artículos 109 y 110.

Sea cual fuere la decisión que se tome, deberá seguir el *principio de mínima intervención del derecho penal*<sup>24</sup> y el *mandato de certeza* impuesto por la Corte IDH, ya que las figuras penales de difamación, tal como están redactas hoy en la legislación interna, no logran superar el *test de legalidad*.

En relación con la figura de calumnias, que consiste en acusar por cualquier medio falsamente a una persona de haber cometido un delito de acción pública, la experiencia ha demostrado que es particularmente susceptible de ser utilizada para suprimir la crítica a la conducta oficial, pues el mero señalamiento público de que un funcionario se ha apartado de sus deberes puede constituir un delito.<sup>25</sup> Por lo demás, al no prever ninguna pena alternativa, actualmente la prisión es la *única respuesta legal disponible* para sancionar a quien es considerado autor de ese delito.

En el caso de las injurias, la conducta descrita es tan amplia e indeterminada que impide que la persona pueda medir y predecir la posible ilicitud de sus expresiones. De hecho, la norma describe dos conductas reprochables –la de “deshonrar” y la de “desacreditar” a otro– pero, en lugar de ofrecer un parámetro objetivo que permita identificar de manera precisa el contenido de ambas acciones, reconstruir el tipo penal y, de este modo, reconocer cuál es el

23 Código Penal, Título II “De los delitos contra el honor”. Además de reformar los artículos 109 y 110, el Estado podría modificar también aspectos relacionados con la reproducción de las expresiones (art. 113 del CP) o la retractación (art. 117 del CP).

24 La Corte IDH entendió que la posibilidad de tipificar estos delitos “se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales”. Corte IDH, “Caso Kimel, Eduardo c/ Argentina”, párr. 78.

25 En efecto, la imprecisión y ambigüedad de este tipo penal habilita a que, por ejemplo, tildar a un político de “corrupto” pueda derivar en un extenso proceso penal y/o civil porque se le estaría imputando el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 249 del CP).

comportamiento reprobado por la norma, la ley carece de especificaciones y, por tanto, viola el principio de legalidad. Por otra parte, esta figura tampoco distingue entre los posibles sujetos pasibles de ser injuriados –particulares, funcionarios públicos, personas públicas– y, de este modo, da por sentado que todos merecen el mismo umbral de protección.

La ambigüedad de ambas figuras se ha puesto de manifiesto en el proceso penal abierto contra Eduardo Kimel, en el cual, a pesar de que son diferentes, han sido aplicadas por los tribunales locales de forma alternativa e indistinta. Baste recordar que Kimel fue condenado en primera instancia por el delito de injurias y, luego, la CSJN decidió revocar la decisión absolutoria de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional y condenarlo por el delito de calumnias.

No obstante lo expuesto, se ha planteado la duda acerca de si es posible precisar estos tipos penales. Algunos juristas cuestionan la posibilidad de definir estrictamente las conductas punibles, en virtud de la naturaleza de la acción que se pretende describir y del bien jurídico que se pretende defender: el honor. Por otra parte, la mayoría de los países de América Latina presentan formulaciones similares y comparten este mismo desafío. Estas figuras han servido para restringir la crítica política y el monitoreo de la sociedad sobre el desempeño de los funcionarios públicos, y configuran un fuerte incentivo para la autocensura y la supresión del disenso público.

El caso Kimel exhibe de una manera ejemplar el modo en que estas figuras pueden ser utilizadas como mecanismos de censura y criminalización de conductas que no son más que la expresión de opiniones e ideas sobre el comportamiento de funcionarios del Estado, en ocasión de su desempeño como tales.

## 2.2. LA NECESIDAD DE ALCANZAR UN PROYECTO DE REFORMA CONSENSUADO

Tras la sentencia emitida por la Corte IDH, han resurgido numerosas propuestas de reforma, algunas más ambiciosas que otras, de diferentes bloques partidarios y con distinto cariz ideológico. El CELS ha contabilizado al menos seis proyectos de ley con estado parlamentario.<sup>26</sup> Si bien estamos convencidos de

26 Hasta la fecha de cierre de este Informe, los proyectos de ley con estado parlamentario son: Origen en la Cámara de Diputados: 1) Proyecto del diputado Esteban E. Jerez, Expediente 2.660-D-2007, Trámite Parlamentario 63 (5 de junio de 2007), cuya propuesta es la derogación completa del Título II del Código Penal. 2) Proyecto de la diputada Diana Conti, Expediente 0293-D-2008, Trámite Parlamentario 003 (5 de marzo de 2008). 3) Proyecto de los diputados Silvana Myriam Giudici, José César Gustavo Cusinato, Sandra Adriana Rioboo, Fernando Iglesias, Genaro Aurelio Collantes y Silvia Storni,

que la legitimidad de este tipo de reformas se construye a partir del intercambio de opiniones, ideas y posiciones que permitan un debate lo más amplio posible, también es cierto que esto no se logra con la mera proliferación de diferentes proyectos de ley. Por el contrario, es preciso que se aúnen y coordinen esfuerzos para consensuar un único proyecto de reforma que respete los estándares internacionales previstos en la CADH y establecidos por sus órganos de interpretación. En ese sentido, sería oportuno convocar a legisladores, representantes de diferentes agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil a una mesa para debatir propuestas y fundamentos a fin de garantizar un consenso acerca de la reforma legal que se persigue.

Por su parte, la necesidad de modificar los delitos de calumnias e injurias debe ser entendida como una política de Estado y, en tanto tal, debe ser cumplida por cada uno de los poderes, pues lo que está en juego es no sólo la responsabilidad internacional del Estado argentino sino, sobre todo, su compromiso en la construcción de una sociedad democrática e inclusiva.

En conclusión, la Argentina enfrenta la oportunidad de avanzar –tal como lo hiciera en el año 1993 con la derogación de la figura del desacato–<sup>27</sup> en un nuevo paradigma en materia de libertad de expresión en la región, tendiente

---

Expediente 3.952-D-2008, Trámite Parlamentario 092 (23 de julio de 2008).

4) Proyecto de los diputados Hugo Nelson Prieto, Gustavo Eduardo Serebrinsky, y Héctor Jorge Álvaro, Expediente 5.144-D-2008, Trámite Parlamentario 124 (17 de septiembre de 2008). Origen en la Cámara de Senadores: 1) Proyecto del senador Samuel Manuel Cabanchik, Expte. S-2750/08. 2) Proyecto de la senadora Adriana Bortolozzi de Bogado, Expte. S-1751/08. Asimismo, se encontraría en circulación un anteproyecto elaborado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para reformular ambos tipos penales. Antes de la sentencia del caso Kimel, en el año 1999, ya se había explorado ante la Comisión Interamericana un intento de acuerdo de solución amistosa (negociación) con el Estado argentino –en el caso, “Verbitsky y otros (Acher, Sanz) c/ Argentina”, n° 12.128 del registro de la CIDH, que actualmente está siendo estudiado por dicho órgano para despenalizar estas figuras. En función de esta situación, cobraron estado parlamentario muchos proyectos que, lamentablemente, no prosperaron. Ese compromiso fue ratificado formalmente por las administraciones posteriores, en los años 2000 y 2002, y de modo verbal en 2003 y 2007 pero, hasta el cierre de este Informe, no se había cumplido. Es de esperar que con la condena internacional se logre esta necesaria y ansiada reforma en un plazo razonable pues, aunque la Argentina continúa incumpliendo este mandato, así lo determinó la Corte IDH en la sentencia del caso Kimel.

<sup>27</sup> Reforma legal que fue posible luego de un acuerdo de solución amistosa firmado entre el Estado y el actual presidente del CELS, Horacio Verbitsky, ante la Comisión Interamericana. Véase a este respecto CIDH, *Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995.

a suprimir de las legislaciones locales la penalización de manifestaciones referidas a asuntos de interés público, en especial aquellas vinculadas a funcionarios públicos que deben rendir cuentas de su actuación a la sociedad.

### 2.3. LOS PRIMEROS ECOS DE LA SENTENCIA EN LA JUSTICIA LOCAL

La decisión de la Corte IDH amén de provocar, como vimos, una ola de proyectos de reforma en el Congreso, también ha tenido repercusión en el ámbito judicial.

A los pocos días de haberse publicado la sentencia, algunos tribunales locales comenzaron a invocarla para fundamentar sus pronunciamientos y, de este modo, pusieron en evidencia la necesidad de una urgente reforma legal de esos artículos. El primero de ellos tuvo lugar en la causa “Daniel Alberto Bravo c/ Myriam Esther Vallejos s/querrela de calumnias e injurias”,<sup>28</sup> que tramitó en la justicia correccional de Necochea, provincia de Buenos Aires. Con apenas unos días de diferencia, en la provincia de Entre Ríos, en la causa caratulada “Olmedo Farías, Diego; Alet, Héctor Oscar s/ calumnias e injurias (querrela interpuesta por Ariana Belén María)”<sup>29</sup> la justicia correccional sobreseyó a los periodistas imputados Daniel Enz y Rubén Almará (entre otros).

Ambos jueces fundamentaron sus decisiones señalando que, como consecuencia del allanamiento del Estado argentino –al reconocer que los tipos penales previstos en los artículos 109 y 110 del Código Penal no respetan el principio de legalidad– y del carácter vinculante de las decisiones de la Corte IDH, no es posible seguir aplicando condenas fundadas en estas figuras. Así, el juez subrogante Mario Juliano, del juzgado de Necochea, sostuvo que:

continuar el procesamiento de ciudadanos por la presunta infracción a los artículos 109 y 110 del Código Penal, en los términos en que los mismos actualmente se encuentran redactados, implicaría el juzgamiento sobre la base de tipos penales que han sido declarados anticonvencionales, y que el propio Estado argentino así lo ha reco-

28 Juzgado en lo Correccional N° 1 del Departamento Judicial Necochea, provincia de Buenos Aires, causa “Daniel Alberto Bravo c/ Myriam Esther Vallejos s/ calumnias e injurias”. Sentencia del 26 de septiembre de 2008, a cargo del juez Mario Juliano (juez subrogante).

29 Juzgado Correccional N° 1 de la provincia de Entre Ríos, causa “Olmedo Farías, Diego; Alet, Héctor Oscar s/ calumnias e injurias (querrela interpuesta por Ariana Belén María)”, de fecha 20 de octubre de 2008, a cargo del juez Pablo Virgala. No es menor el dato que consigna que al momento de dictarse la sentencia de la Corte IDH, un solo juez de la provincia de Entre Ríos tenía bajo estudio *cuatro* causas sobre calumnias e injurias.

nocido, colocándolo en situación –en caso de seguir adelante con este juicio– de volver a ser condenado internacionalmente por los mismos motivos indicados en “Kimel c/ Argentina”. Por eso, Juliano declaró “la *anticonvencionalidad* de los artículos del Código Penal por resultar violatorios de los artículos 9 y 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y [procedió a] sobreeser al querellado por atipicidad del hecho (artículo 341 del CPP).<sup>30</sup>

Estos primeros antecedentes ratifican sin duda la urgencia de una reforma legal que recepte los estándares internacionales en materia de libertad de expresión para garantizar el libre debate de ideas en temas de interés público y así fortalecer las instituciones democráticas.

### **3. LA DEFENSA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CORTE SUPREMA: EL CASO PATITÓ**

En agosto de 2008, la CSJN sentó un importante precedente en defensa de la libertad de expresión como presupuesto y garantía para la construcción de una sociedad inclusiva y democrática, tras eximir de responsabilidad civil al diario *La Nación* en la causa “Patitó José Ángel y otro c/ Diario La Nación y otros”.<sup>31</sup>

En octubre de 1998, el diario *La Nación* publicó un editorial titulado “Transparencia de peritajes forenses”, en el que se cuestionaba la actuación del Cuerpo Médico Forense –“organismo que... [actúa] como asesor de la Justicia en lo referente a problemas vinculados con la medicina”–<sup>32</sup> en función de una serie de “hechos irregulares” relacionados con la legitimidad y veracidad de sus peritajes. Allí se planteaba la presunta existencia de una cierta forma de estructura ilegal en el ámbito forense, que intentaba disimular y encubrir con criterio corporativo un encadenamiento de hechos irregulares perpetrados por profesionales médicos, que llevó al juez a requerir peritajes fuera del ámbito del Cuerpo Médico Forense de la Corte Suprema, bajo la sospecha de que sus procedimientos eran incorrectos y sus dictámenes falseaban la verdad.<sup>33</sup>

30 Juzgado en lo Correccional n° 1 del Departamento Judicial de Necochea, “Bravo, Daniel Alberto c/ Vallejos, Myriam Esther s/ querrela por calumnias e injurias”, Sentencia del 26 de septiembre de 2008.

31 Sentencia del 24 de junio de 2008, disponible en: <<http://www.csjn.gov.ar>>.

32 Así es como se lo define en la página web de la CSJN, disponible en: <<http://www.csjn.gov.ar/cmef/historia.htm>>.

33 “Transparencia de peritajes forenses”, *La Nación*, 18 de octubre de 1998.

En esos días, la Corte Suprema había dispuesto una auditoría del Cuerpo y el juez Mariano Bergés había citado a prestar declaración indagatoria a 30 forenses sospechados de intentar encubrir, con sus dictámenes, los errores e irregularidades de otros colegas.

Frente a lo publicado, dos médicos del Cuerpo Médico Forense que se sintieron afectados en su honor e intimidad promovieron una demanda por daños y perjuicios contra el matutino y contra el periodista Jorge Urien Berri. En su denuncia, alegaron que tanto el diario como el periodista “formaron parte de una campaña persecutoria y difamatoria contra ellos y, en lugar de informar, tomaron una abierta posición sobre el tema, con la intención de despertar en el público sospechas sobre su actuación profesional”.<sup>34</sup>

Tanto la justicia de primera instancia como la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil condenaron al diario a resarcir a los demandantes por los daños causados, tras considerar que el periódico había emitido “un juicio de valor apresurado e inoportuno en un momento en que la Justicia investigaba un hecho y el magistrado aún no se había pronunciado, ya que precisamente la investigación judicial procuraba desentrañar si el cuerpo de médicos había procedido del modo en que el periódico afirmó”.<sup>35</sup>

Este fallo fue apelado y el caso llegó a la CSJN. El dictamen del procurador, Esteban Righi, del 11 de abril de 2007, fue enfático al subrayar la necesidad de encontrar “una solución más favorable a la libertad de opinión y no, como sucedió, más favorable a la protección del honor”. El procurador criticó la negativa de los camaristas a aplicar la doctrina de la real malicia para proteger la libre expresión, doctrina según la cual, recordó, “las reglas del derecho civil de daños no se aplican, aunque haya existido un daño efectivo al honor, si esa aplicación puede perjudicar el margen del ejercicio futuro de la libertad de prensa”. También agregó que: “el daño actual al honor debe ser soportado para salvaguardar el derecho futuro de otros a la libertad de expresión”.<sup>36</sup>

El 23 de abril de 2008 la CSJN, antes de dictar una resolución en el caso, decidió convocar a las partes –el diario *La Nación* y los médicos que interpusieron la demanda– y a las organizaciones que se habían presentado en la causa como *amicus curiae* –el CELS y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)– a una audiencia pública.<sup>37</sup>

34 “Una opinión no merece condena”, *Página/12*, 25 de junio de 2008.

35 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala H, “Patitó, José Ángel y otro c/ Diario La Nación y otros”.

36 CSJN, Dictamen del procurador, Esteban Righi, en “Patitó, José Ángel y otro c/ Diario La Nación y otros”, del 11 de abril de 2007.

37 La convocatoria a explorar espacios de intermediación y oralidad en el marco de la CSJN se inscribe en una propuesta de ese tribunal –formalizada

La instancia oral ante la CSJN en el caso Patitó fue la primera vez que la corte debatió públicamente un caso de libertad de expresión. En primer lugar, expusieron sus memoriales los amigos del tribunal. Inauguró la audiencia Damián Loreti –miembro de la Comisión Directiva del CELS– quien, además de destacar la incompatibilidad de las sanciones impuestas contra el diario con la CADH, sostuvo que *La Nación*, lejos de emitir una información despreocupada y temeraria, ha contribuido a informar a la sociedad sobre los acontecimientos y circunstancias del Cuerpo Médico Forense y sobre el desarrollo de los procesos judiciales en la Argentina. En ese sentido –y en consonancia con lo que fuera luego establecido por la Corte IDH en el caso Kimel–<sup>38</sup> destacó que cuando se trata de expresiones referidas a asuntos de indudable interés público, y la persona afectada es un funcionario o institución pública, la capacidad de los Estados de aplicar sanciones –incluso indemnizaciones– debe reducirse al mínimo posible para no desplazar el efecto inhibitor de la responsabilidad penal a la esfera de la responsabilidad civil.

Luego, el director del área jurídica de la ADC, Hernán Gullco, sostuvo que el periodista había emitido un juicio de valor sobre un funcionario en un asunto de interés público, motivo por el cual “sólo una necesidad social imperiosa puede justificar la imposición de alguna responsabilidad al autor de ese juicio de valor”.<sup>39</sup>

Por su parte, Gregorio Badeni, representando al diario *La Nación*, y María Delia Pereiro, en calidad de apoderada de los médicos demandantes, expresaron sus argumentos orales. La Corte no escatimó en preguntas incisivas y no dudó en interrumpir a las partes cuando consideró oportuno hacerlo<sup>40</sup>.

---

con el dictado de la Acordada 30/2007– dirigida a “elevar la calidad institucional en el ámbito del Poder Judicial y profundizar el estado constitucional de derecho vigente en la República” y a diseñar espacios para “la participación ciudadana [...] y la difusión pública del modo en que [la] Corte conoce los asuntos en que, con carácter primordial, ha de ejercer la jurisdicción más eminente que le confiere la Constitución Nacional, [lo que le] permitirá poner a prueba directamente ante los ojos del país, la eficacia y la objetividad de la administración de justicia que realiza este Tribunal”. CSJN, Acordada 30/2007, Audiencias Públicas, Expte. 3.805/2007, Adm. Gral., del 6 de noviembre de 2007. Véanse al respecto, entre otros, “Procesos de cambio en la justicia argentina: hacia un nuevo modelo de Corte Suprema y el futuro del Consejo de la Magistratura”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, y Paula Litvachky, Demián Zayat y Anabella Museri, “Independencia para una justicia democrática”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit.

38 Véase el apartado 1 de este capítulo.

39 Disponible en: <<http://www.adc.org.ar>>.

40 Los cinco jueces presentes en la audiencia hicieron preguntas. El presidente de la Corte, Ricardo Lorenzetti, quiso saber si *La Nación* había adoptado

La sentencia fue unánime, aunque con algunos votos individuales. La mayoría fue integrada por los ministros Lorenzetti y Fayt, y Argibay y Zaffaroni. Por su parte, Petracchi, Maqueda y Highton de Nolasco votaron de manera concurrente. Aunque en su fallo la corte no resuelve acabadamente la cuestión en torno a si el contenido de la noticia publicada constituye una afirmación sobre hechos –respecto de los cuales es posible establecer un análisis de veracidad y/o falsedad– o, por el contrario, refleja opiniones valorativas –que no permiten ese escrutinio–, sí fija algunos criterios interesantes que permiten delimitar con mayor precisión los estándares que guían el derecho a la libertad de expresión.<sup>41</sup>

En primer lugar, la corte señaló que, conforme la doctrina de la *real malicia*,<sup>42</sup> en caso de expresiones vinculadas a funcionarios o figuras públicas y particulares que se sientan agraviados por noticias falsas o inexactas, son estos últimos quienes tienen la carga de demostrar que el que emitió la expresión o imputación conocía la falsedad de la noticia y obró con conocimiento de ello, o con notoria despreocupación por su veracidad. Por tal motivo, la corte reprochó a la Cámara de Apelaciones por no aplicar este test y, de ese modo, restringir “inaceptablemente el espacio que es necesario para el desarrollo de un amplio y robusto debate público sobre temas de interés general”.<sup>43</sup>

En la misma línea, destacó que:

[I]a investigación periodística sobre los asuntos públicos desempeña un rol importante en la transparencia que exige un sistema republicano. El excesivo rigor y la intolerancia del error llevarían a la autocensura, lo que privaría a la ciudadanía de información imprescindible para tomar decisiones sobre sus representantes.<sup>44</sup>

---

“diligencias razonables” a la hora de elaborar la nota. Por su parte, el ministro Maqueda encausó el discurso de la apoderada de los demandantes para que se remitiera a exponer sobre los hechos objeto del caso Patitó, en lugar de discurrir en otras cuestiones. Véase a este respecto, *Clarín*, “Inédita audiencia sobre el derecho a la crítica periodística. Debate en la Corte sobre el alcance de la libertad de opinión”, 24 de abril de 2008.

41 A este respecto, es oportuno aclarar que, aun cuando las sentencias de la CSJN no tengan carácter vinculante, constituyen un claro mensaje hacia los jueces inferiores, que son quienes atienden el enorme caudal de demandas civiles y penales contra periodistas, medios de prensa y particulares, acerca de cómo deben ser interpretadas y aplicadas las normas constitucionales y de jerarquía inferior en materia de libertad de expresión.

42 Esta doctrina proviene del derecho norteamericano y ha sido incorporada al derecho argentino a través de abundante jurisprudencia en la materia.

43 CSJN, “Patitó, José Ángel y otros c/ Diario La Nación y otros”, considerando 9º.

44 *Ibíd.*, considerando 8º.

Leyendo la sentencia en este sentido, se podría considerar que la CSJN sólo vinculó el contenido de la nota periodística con expresiones netamente fácticas. Sin embargo, también se expidió sobre las críticas emitidas por el diario hacia el Cuerpo Médico Forense al sostener que "...no puede haber responsabilidad alguna por la crítica o la disidencia, aun cuando sean expresadas ardentemente, ya que toda sociedad plural y diversa necesita del debate democrático, el que se nutre de las opiniones teniendo como meta la paz social";<sup>45</sup> dando por sentado que la crítica al desenvolvimiento de ese cuerpo reflejaba únicamente la opinión del periodista y/o medio gráfico. Sin perjuicio de ello, la decisión de la CSJN reafirma la necesidad de salvaguardar la libertad de expresión y subraya el papel que le cabe a la justicia en esta tarea:

[e]s función de esta Corte fundamental, propiciar y proteger los consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que se pueda convivir con tolerancia de opiniones diferentes. Uno de esos principios fundamentales es el de la libertad de expresión y el control de los funcionarios públicos, así como el debate sobre sus decisiones. Los debates arduos y las críticas penetrantes no deben causar temor, ya que son el principal instrumento para fortalecer una democracia deliberativa, que es [el] principal reaseguro [con el que cuenta la sociedad] contra las decisiones arbitrarias y poco transparentes.<sup>46</sup>

Este caso también ilustra el modo en que el uso indiscriminado del fuero civil se convierte en una estrategia para silenciar las voces disidentes y la crítica a la función pública, vulnerando la libertad de expresión. De este modo, con la bienvenida decisión de la CSJN, que se suma a la de la Corte IDH en el caso Kimel, resulta cada vez más clara la necesidad de avanzar en una reforma integral de la legislación sobre la materia. Pues la sola existencia de la amenaza patrimonial o de privación de la libertad, aun cuando la justicia termine absolviendo a quien emitió las expresiones en el caso, constituye una herramienta de presión sumamente poderosa destinada a inhibir la crítica política y a restringir la circulación de información de interés público para la sociedad.

45 *Ibíd.*, considerando 11º.

46 *Íd.*

#### **4. OTRO AÑO DE ACCESO RESTRINGIDO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

A lo largo del 2008 volvieron a presentarse restricciones en el acceso a la información y en la producción y la actualización de datos en el ámbito nacional. La falta de una ley nacional de acceso a la información pública que regule el ejercicio de este derecho en el ámbito de los tres poderes estatales limita los progresos e iniciativas individuales y hace que coexista una fuerte disparidad de criterios entre distintos distritos del país y dentro de las diferentes agencias del Estado.

Por ejemplo, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que desde el año 2003 regula el acceso a la información a través del Decreto n° 1172, aprobó el procedimiento de tramitación de denuncias por incumplimiento del Reglamento de Acceso a la Información,<sup>47</sup> que estaba previsto por la normativa original pero nunca se había establecido formalmente, y permite a cualquier ciudadano formular una denuncia ante la Oficina Anticorrupción (OA) en caso de que su solicitud de información no haya sido satisfecha. En ese caso, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA inicia una actuación administrativa y notifica al organismo de aplicación de esta normativa, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia. Por su parte, el organismo denunciado cuenta con un plazo de veinte días hábiles para remitir su descargo, el cual, a su vez, puede recibir nuevas observaciones por parte del denunciante en un plazo máximo de quince días. Concluido este proceso, la OA elabora un informe que es remitido al organismo de aplicación, el cual debe resolver sobre los hechos denunciados y enviar su decisión y sus recomendaciones a la unidad que se negó a brindar la información.

La regulación de este mecanismo de denuncia supone una instancia adicional en el marco del procedimiento de acceso a la información pública producida por el PEN, con la particularidad de que este trámite puede ser realizado por cualquier ciudadano sin necesidad de contar con patrocinio legal. Antes de la implementación de esta vía de reclamo, la única opción que había ante la negativa a brindar información era iniciar una acción legal, con las dificultades y restricciones que esto implica para un ciudadano común.

Pese a esto, el ejercicio pleno del derecho de acceso reconocido por el Decreto n° 1172/03 continúa enfrentándose con el desafío de superar la cultura

47 Aprobado mediante las resoluciones conjuntas 1/08 de la Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias y 3/08 de la Fiscalía de Control Administrativo de la Oficina Anticorrupción, disponibles en: <<https://www.mejordemocracia.gov.ar/Normativa.php>>.

del secreto y las prácticas de gestión poco transparentes que caracterizan a gran parte de las agencias estatales dependientes del PEN.<sup>48</sup> Cinco años después de la sanción de esta normativa, todavía son muy pocos los ciudadanos que conocen su funcionamiento, y menos aún los que recurren a ella para solicitar información. Entre enero de 2004 y agosto de 2008 se presentaron 2.405 pedidos de acceso, y desde 2006, el número de solicitudes permanece estable en torno a los 700 pedidos por año.<sup>49</sup> No obstante, es necesario remarcar que el Ejecutivo, con todas las salvedades planteadas, continúa siendo el único Poder del Estado obligado por una normativa vigente a dar a conocer la información producida bajo su órbita. No ocurre lo mismo con el Poder Judicial y el Legislativo, para los cuales aún no existen mecanismos legales que garanticen el acceso.

En el ámbito nacional, la medida más importante en materia de acceso a la información tuvo lugar en la provincia de Entre Ríos. El artículo 13 de la nueva Constitución provincial, aprobada en 2008, reconoce “el derecho al acceso informal y gratuito a la información pública, completa, veraz, adecuada y oportuna, que estuviera en poder de cualquiera de los Poderes u órganos, entes o empresas del Estado, Municipios, Comunas y Universidades”. En el mismo sentido, la municipalidad de la ciudad de Santa Fe aprobó en marzo de ese año, una ordenanza que garantiza el acceso a la información producida por organismos dependientes del municipio.

Por otra parte, en el ámbito del Poder Judicial, hay que destacar la acordada 29/08 de la CSJN del 28 de octubre, a partir de la cual instó a los tribunales a permitir, al menos, la difusión radial y televisiva de algunos actos procesales de los juicios orales. Esta decisión puede ser considerada como un avance, en tanto contribuye a asegurar el debido proceso y a legitimar la administración de justicia en nuestro país.

Además, esa acordada cobra particular importancia para los procesos en los que se juzgan crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado, juicios que, por su relevancia jurídica e institucional, deberían ser

48 Una excepción fue la Resolución 810 del Ministerio de Defensa, dictada el 11 de agosto de 2008, por la cual la ministra, Nilda Garré, ordenó a los jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto que designaran, en un plazo no mayor a diez días, un funcionario que garantice la implementación del derecho de acceso, el Decreto n° 1172/03, en sus jurisdicciones. La iniciativa también comprende a los organismos descentralizados, empresas y sociedades con participaciones accionarias dependientes de ese ministerio.

49 Datos oficiales de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia. Más información disponible en: <<http://www.mejordemocracia.gov.ar>>.

abiertos a la sociedad puesto que su publicidad contribuye a afianzar la memoria y el proceso de verdad y justicia, y permite el reconocimiento de víctimas y responsables. Sin embargo, hay tribunales que se han negado a aplicarla y la Corte no ha tomado ninguna medida en respaldo de su propia resolución.<sup>50</sup>

#### 4.1. LA SITUACIÓN DEL INDEC Y EL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL

Los efectos del avasallamiento del INDEC a partir de 2007 continuaron durante el último año, a la vez que se incrementaron los cuestionamientos sobre los datos producidos por ese organismo. Las críticas se centraron principalmente en cómo se elaboró el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y en los datos a partir de los cuales se construye la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La prolongación del enfrentamiento dentro del organismo oficial y la falta de información respecto de los cambios en la metodología con que se calculan los indicadores hacen que el impacto negativo de este conflicto ponga en duda la credibilidad de todo el sistema estadístico nacional. Al mismo tiempo, hubo un importante retroceso con respecto al derecho de los ciudadanos a acceder a información básica respecto de las condiciones socioeconómicas de la población. La recopilación de estos datos a través de métodos transparentes y abiertos a la sociedad no sólo es fundamental para la elaboración e implementación de políticas públicas, sino también para permitir un efectivo control de la gestión pública.

El 20 de julio de 2008 el CELS envió un pedido de informes, en los términos previstos por el Decreto 1172/03, dirigido a la interventora del organismo, Ana María Edwin. La solicitud, que se fundaba tanto en la necesidad de contar con información para el trabajo que desarrolla el CELS como en la preocupación por los cambios en las formas de relevar y analizar los datos, abarcó cuatro ejes. En primer lugar, se pidió al organismo que proporcionara la base usuaria de la Encuesta de Gastos de los Hogares del período 2004-2005, la de la EPH desde el segundo trimestre del 2007 y los *Manuales del encuestador* de ambos relevamientos, puesto que estas estadísticas resultaban fundamentales para realizar un análisis certero de las condiciones en las que se encontraban varios de los grupos de personas con los que el CELS trabaja.

En segundo término, y específicamente en relación con las regulaciones sobre el acceso a la información del organismo, se pidió al INDEC que informara cuál era la normativa interna que regía sobre el acceso y/o publicación de la información estadística y cuáles han sido las razones por las que se mo-

50 Para más información, véase el capítulo I de este mismo Informe.

dificaron los criterios de publicidad de las bases usuarias de la EPH luego del primer trimestre de 2007, última disponible en el sitio web del INDEC.

El tercer punto correspondió a la elaboración del IPC. En este caso, se solicitaron consideraciones sobre la confiabilidad del nuevo índice, el alcance de la muestra, el detalle de la estructura de la canasta o clasificación de bienes y servicios, las diferencias con respecto a la base de 1999 y los criterios que se utilizaron para la recolección de precios y fórmulas. También se preguntó si se previeron metodologías para el empalme entre el nuevo índice y las series pre-existentes. Por último, se indagó si hubo modificaciones en los *Manuales del encuestador* o instrucciones para los encargados de relevar los precios que sirvieron de insumo para el IPC de 2005.

El último eje correspondió a las regulaciones específicas del proceso de toma de decisiones, a fin de determinar si cumplían con los criterios de transparencia, consulta y participación, dado que la ley de estadísticas no establece procedimientos para la reforma de las metodologías de relevamiento.

La respuesta del INDEC llegó seis meses después, el 18 de diciembre, y no alcanzó a satisfacer completamente ninguno de los puntos incluidos en el pedido de información. El organismo se limitó a remitir copias de los manuales de encuestadores correspondientes al IPC, la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares y la EPH. Por esta razón, al cierre de este Informe, el CELS presentó una nueva solicitud de acceso, en la que reclamó al organismo que diera a conocer la totalidad de la información solicitada originalmente.

En esta misma línea, puede mencionarse también la experiencia de la ADC, que en julio del 2007 había pedido al INDEC que indicara cómo se calculaba el IPC. Ante la falta de respuesta oficial, la organización interpuso una acción de amparo. Luego de esta presentación, el INDEC brindó una primera respuesta, en la que se limitó a mencionar la metodología utilizada sin especificar las modificaciones efectuadas con respecto al sistema anterior. El proceso judicial continuó y la ADC obtuvo un fallo favorable en primera instancia, que fue apelado por el INDEC. Finalmente, en octubre de 2008, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>51</sup> resolvió que el organismo debía identificar cada uno de los 132 productos cuyos precios componen el IPC e informar sobre las variedades que se utilizan para calcular el precio de cada producto y sus respectivas ponderaciones. De acuerdo con el fallo, toda esta información tiene que ser difundida públicamente.

Cabe aclarar aquí que en la nueva base 2008 del IPC (que reemplazó a la de 1999) los productos que se incluyeron eran casi la mitad de los que conforma-

51 “ADC C/EN-M° Economía –INDEC s/ amparo ley”, Sentencia del 17 octubre del 2008.

ban la anterior. Asimismo, en los años previos la información pública sobre el cálculo del índice era mucho más exhaustiva e incluía una lista con los precios promedio censados de los productos de mayor consumo, mientras que, ahora, apenas se ofrecen las pautas generales acerca de cómo se calcula el índice. Por esta razón, el fallo de la cámara exige que se vuelva a proporcionar la misma desagregación de información que se hacía antes y que se presenten algunos datos adicionales sobre las variedades y los productos considerados.

Pese a esto, la desagregación de información que aparece en la primera publicación del IPC posterior a la sentencia es muy inferior a la establecida por la Justicia: no se publican los 132 productos que componen el índice, ni las variaciones sobre el total y sólo se dan a conocer categorías generales de productos y porcentajes de variación respecto del mes anterior.

#### 4.2. AVANCES EN EL ÁMBITO REGIONAL

Desde una perspectiva regional, el antecedente establecido por la Corte IDH en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, mediante el cual el máximo tribunal regional sostuvo la necesidad de que todos los países de la región garantizaran a sus habitantes el acceso a la información pública, comenzó a generar avances concretos que se tradujeron en la sanción de leyes de acceso en Chile, Uruguay, Nicaragua y Guatemala a lo largo del 2008.

En el caso chileno, el Poder Ejecutivo elaboró, en los términos dispuestos por la Corte IDH en su sentencia, el proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que fue aprobada por el Congreso y comenzará a regir en abril de 2009, y según la cual todos los organismos del Estado chileno deben poner al alcance de los ciudadanos, a través de sus sitios web, información sobre la estructura orgánica y las atribuciones de la repartición, el personal contratado, y las remuneraciones, compras, transferencias de fondos a privados o cualquier otro acto que afecte a terceros.

Además, la nueva regulación garantiza el acceso a la información estatal en forma gratuita y establece sanciones para los funcionarios que no cumplan con los principios de máxima divulgación, facilitación y no discriminación, dispuestos en la ley. Por su parte, los organismos estatales deberán entregar la información solicitada por los ciudadanos en un plazo máximo de veinte días.

Como organismo de aplicación, la ley creó el Consejo para la Transparencia, una unidad estatal autónoma que fiscalizará el cumplimiento de las normas de transparencia y publicidad de los actos de gobierno, además de promover el acceso a la información oficial, y estará integrada por cuatro consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de los dos tercios del Senado.

En Uruguay, a principios de octubre el Parlamento aprobó por unanimidad la Ley de Acceso a la Información Pública. Esta normativa fue promovida por

el Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP), una coalición de organizaciones sociales<sup>52</sup> que se formó en 2005 para impulsar una regulación nacional respecto de este tema. La ley reconoce el derecho de toda persona física o jurídica a acceder a la información pública, definida como “la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”. La referencia a esas “excepciones” motivó el alerta de las organizaciones de la sociedad civil, que reclamaron una especificación de esos casos en la reglamentación de la ley.

Por otro lado, la nueva norma introduce una declaración única, que podría ser tomada como modelo por los países que aún no regularon este tema: el artículo 12 establece que ninguna dependencia pública está habilitada a invocar la reserva o confidencialidad de los datos solicitados cuando éstos tengan relación con violaciones a los derechos humanos, o faciliten investigaciones en tal sentido.

Esta normativa también crea la Unidad de Acceso a la Información Pública, que estará dirigida por un Consejo Ejecutivo de tres miembros asistido, a su vez, por un Consejo Consultivo con cinco integrantes: un académico, un referente de probada trayectoria en la temática designado por el Poder Legislativo, un representante del Ministerio Público, uno del Poder Judicial y otro del sector privado. Al mismo tiempo, obliga a todas las agencias públicas a presentar ante el órgano de control un informe anual sobre el cumplimiento de la ley en esa repartición.

En Nicaragua, luego de que en diciembre de 2007 entrara en vigencia la ley de acceso aprobada por el Parlamento, el 9 de enero de 2008 el gobierno dictó su reglamentación. En este caso es destacable que el reglamento permita presentar pedidos de información a empresas privadas que sean concesionarias de servicios públicos en los mismos términos previstos para las oficinas estatales.

Por último, en Guatemala, después de una década de debates y tras haber rechazado distintos proyectos, el Congreso sancionó en septiembre una ley nacional de acceso a la información que obliga a todos los organismos del Estado, incluidas las agencias autónomas, descentralizadas o privadas que mane-

52 Algunas de las organizaciones que forman parte del GAIP son: la Asociación de la Prensa del Uruguay, el Servicio Paz y Justicia, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Transparencia Uruguay, el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, la Escuela de Bibliotecología de la Universidad de la República, Amnistía Internacional, el Grupo Medios y Sociedad, Archiveros Sin Fronteras, la Asociación Uruguaya de Archivólogos y Acción Ciudadana por los Derechos Civiles.

jen recursos nacionales, a informar sobre su gestión y administración, y fija sanciones para los funcionarios que se nieguen a entregar los datos o la documentación solicitados o que obstaculicen su difusión.

El avance en la regulación sobre el acceso a la información en diferentes países de las Américas actualiza la discusión sobre el tema en aquellos Estados como la Argentina, que aún no han cumplido con la sanción de una normativa nacional. En nuestro país, el proyecto de ley de Derecho de Acceso a la Información Pública presentado por el PEN en la Cámara de Diputados en 2002 perdió estado parlamentario en el 2005 y, desde entonces, no se ha recuperado esta iniciativa ni aparecieron nuevas propuestas. El proyecto presentado en 2002 había sido elaborado a través de un proceso de consultas con actores de la sociedad civil,<sup>53</sup> e incluía buena parte de los temas que se han debatido en el resto de los países de la región antes de aprobar sus propios mecanismos de regulación. La recuperación de ese trabajo y la habilitación de un mecanismo transparente y efectivo para sancionar una ley nacional aparecen entre las grandes ausencias que dejó el año 2008 en materia de derecho a la información.

##### **5. REGLAS CLARAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL: EL CASO DEL DIARIO RÍO NEGRO**

Como indicamos en el Informe anterior,<sup>54</sup> en septiembre de 2007 en el caso “Editorial Río Negro SA c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo”,<sup>55</sup> la CSJN sentó un importante precedente con respecto a la necesidad de adoptar reglas claras para la atribución de la publicidad oficial con miras a garantizar la libertad de prensa en la Argentina.<sup>56</sup>

El 14 de octubre de 2008 la CSJN –que había ordenado a la provincia de Neuquén que presentara un esquema de regulación de la publicidad oficial de acuerdo con los criterios establecidos en su sentencia– volvió a pronunciarse en el caso, pero esta vez para intimarla a que, en el plazo de quince días, corrigiera o perfeccionara el esquema presentado, bajo apercibimiento de disponer medidas pecuniarias.

53 Para más información, véase “Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información”, disponible en: <[http:// www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>

54 Véase ídem.

55 Sentencia de fecha 14 de octubre de 2008.

56 CSJN, “Editorial Río Negro SA c/ provincia de Neuquén s/ acción de amparo”, Sentencia del 14 de octubre de 2008.

El origen del fallo se vincula con una acción de amparo promovida por la empresa editora del diario Río Negro contra la provincia de Neuquén, por considerar que el Poder Ejecutivo de la provincia, y otras dependencias gubernamentales, utilizaban la distribución de la pauta oficial para castigar o premiar a los medios, según su línea editorial.<sup>57</sup> Puntualmente, el diario denunció que se había suspendido, primero en forma parcial y luego total, la asignación de pauta de publicidad oficial a partir de que el periódico difundiera una denuncia sobre un intento de soborno, hecho en el cual se hallaban implicados un legislador del oficialismo local y el ex gobernador de la provincia, Jorge Sobisch.<sup>58</sup>

En su primera sentencia, el 5 de septiembre de 2007, la mayoría de la Corte había acreditado la existencia de una supresión y reducción sustancial de la publicidad oficial en el diario y la ausencia de motivos razonables que lo justificaran, así como un vacío regulatorio que habilitaba la discrecionalidad absoluta del gobierno local. Al respecto, estableció que si bien no podía afirmarse la existencia de un derecho a recibir una determinada cantidad de publicidad oficial, sí existía un derecho contra la asignación arbitraria o la violación indirecta de la libertad de prensa por medios económicos. Por tal motivo, sostuvo que “el Estado no puede manipular la publicidad, dándola y retirándola a algunos medios en base a criterios discriminatorios; y no puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión”.<sup>59</sup> En virtud de estos fundamentos, condenó a la provincia de Neuquén a “que las futuras publicaciones sean adjudicadas con un criterio compatible con las razones expuestas”, y a presentar –en el plazo de treinta días– “un esquema con el grado de elasticidad que la cuestión requiere, respetuoso de los términos y principios que informa la presente decisión”.<sup>60</sup>

En su siguiente pronunciamiento, de octubre de 2008, la corte evaluó y criticó el plan elaborado por la provincia y señaló que no respondía al objetivo establecido por su decisión anterior porque “se limita a exponer una serie de consignas y un conjunto de buenos propósitos, cuya extrema generalidad no permite referirlos con un grado mínimo de precisión con respecto a los términos y principios sentados en la sentencia condenatoria”<sup>61</sup>. Para la CSJN, las ca-

57 El CELS se presentó en la causa en calidad de *amicus curiae* en el año 2006, para destacar la necesidad de que se adoptaran principios estables para que se distribuyeran en iguales condiciones a todos los medios de comunicación los espacios que los gobiernos destinaron para publicitar sus actos.

58 “Cómo fueron los hechos”, *Río Negro*, 5 de septiembre de 2007.

59 CSJN, “Editorial Río Negro SA c/ provincia de Neuquén s/ acción de amparo”, Sentencia del 5 de septiembre de 2008.

60 Íd.

61 *Ibíd.*, considerando 4º.

racterísticas del plan presentado impedían que se llevara adelante “un adecuado escrutinio judicial acerca de la ilegalidad o irrazonabilidad en la conducta u omisión estatal en la asignación de los fondos gubernamentales destinados a la distribución de la publicidad oficial”.<sup>62</sup>

Es destacable el papel que asumió la corte en este proceso pues, aunque no planteó de manera estricta la política que debía adoptar el gobierno provincial, al menos exigió que las medidas a implementar respetaran parámetros constitucionales y fueran lo suficientemente precisas como para que la Justicia pudiera evaluar la ilegalidad o irrazonabilidad de la conducta estatal. Así, resaltó que:

si bien el contenido del mandato impuesto en la sentencia condenatoria no está sometido a contornos objetivamente verificables, al punto que el texto del fallo reconoce el grado de elasticidad que la cuestión requiere, la presentación efectuada por la demandada no alcanza el umbral necesario para considerar, aun con un amplio criterio valorativo como el adelantado, que el deber de conducta ordenado ha sido cumplido [o esté en vías de cumplirse].<sup>63</sup>

Ambas decisiones muestran hasta qué punto la publicidad estatal puede constituir una fuente de ayuda sui generis a la prensa y, al mismo tiempo, un instrumento de presión política que, eventualmente, puede utilizarse para satisfacer intereses ajenos al bien común. Así lo interpretó cuando entendió que “es clara entonces la importancia que cabe asignar a la estructura económica de la información, ya que la capacidad financiera se corresponde con el grado de independencia y eficacia de la prensa”.<sup>64</sup>

A este promisorio escenario se sumó inicialmente la experiencia del caso de Tierra del Fuego, que se constituyó en la primera provincia en regular la distribución de la publicidad oficial por medio de un decreto provincial.<sup>65</sup> Sin embargo, poco tiempo después fue sustituido por un ulterior decreto que ha sido criticado por ser regresivo en aspectos esenciales que hacen a la transparencia de la distribución de la pauta publicitaria.<sup>66</sup> Mientras tanto, en el ám-

62 *Ibíd.*, considerando 5º.

63 *Ibíd.*, considerando 3º.

64 *Ibíd.*

65 Tierra del Fuego, Decreto provincial 183/08, vigente desde el 8 de febrero de 2008.

66 Tierra del Fuego, Decreto provincial 846/08, publicado el 19 de mayo de 2008 en el Boletín Oficial de la Provincia. Ver a este respecto “Sigue la joda con la publicidad oficial”, en *Crónicas Fueguinas* donde se indica que “Se

bito nacional<sup>67</sup> y en otras provincias –como Santa Fe y Misiones– se ha avanzado en la presentación de proyectos de ley que si bien merecen ser estudiados con rigurosidad y en algunos casos precisados, constituyen un reconocimiento sobre la necesidad de cubrir el vacío legal existente.

## 6. EL DEBATE POR UNA NUEVA LEY DE RADIODIFUSIÓN

### 6.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES

A lo largo del año 2008 reapareció en la agenda pública el debate acerca de la necesidad de sancionar una nueva normativa que regulara los servicios de comunicación audiovisual y reemplazara la actual Ley de Radiodifusión, promulgada durante la última dictadura militar y reformada en sucesivas oportunidades para avalar, entre otras cosas, la formación y consolidación de los grandes

---

publicó el nuevo decreto que regula la pauta publicitaria oficial a los medios de comunicación, el cual surgió por la “*imposibilidad de la mayoría de las empresas periodísticas provinciales de adaptarse en el corto plazo a las exigencias establecidas por el nuevo régimen legal*”, explica el Ejecutivo al dictar la nueva normativa. Puntualiza que los cambios al decreto original se originan para que se cumpla “*en armonía*” la transición entre un sistema desregulado que imperaba en la provincia “que no atendía a ningún parámetro de razonabilidad y equidad, a otro que fijó pautas objetivas para la distribución de la inversión publicitaria” (el destacado pertenece al original); disponible en: <<http://cronicasfueguinas.blogspot.com/2008/05/sigue-la-joda-con-la-publicidad-oficial.htm>>, y *Sipren*, “Cambio a las reglas claras: dictan nuevo decreto de publicidad oficial”, disponible en: <[http://sipren.com.ar/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=156](http://sipren.com.ar/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=156)>

- 67 Desde 2005 hasta la fecha el CELS ha contabilizado 12 proyectos presentados al Congreso de la Nación dirigidos específicamente a regular la publicidad oficial, a saber: 1) Expte. N° 4048-D-2008 (Linares, María Virginia - Moran, Juan Carlos - Alcuaz, Horacio Alberto Peralta - Fabián Francisco - Ferro, Francisco Jose); 2) Expte. N° 2292-S-2008 (Negre de Alonso, Liliana T. - Rodríguez Saá, Adolfo); 3) Expte. N° 3247-D-2008 (Martínez Garbino, Emilio Raúl); 4) Expte. N° 1553-S-2008 (Petcoff Naidenoff, Luis Carlos - Marino, Juan Carlos). 5) Expte. N° 1581-D-2008 (Sanchez, Fernando - Quiroz, Elsa Siria - Iglesias, Fernando - Pérez, Adrián - Moran, Juan Carlos - Bullrich Patricia - Carca, Elisa Beatriz - Reyes, María Fernanda); 6) Expte. N° 0962-S-2008 (Cabanchik, Samuel Manuel - Estensoro, María Eugenia - Giustiniani, Rubén Hector - Rossi, Carlos Alberto - Sanz, Ernesto Ricardo); 7) Expte. N° 0812-D-2008 Pinedo, Federico - Bertol, Paula María); 8) Expte. N° 0015-D-2008 (Giudici, Silvana Myriam); 9) Expte. N° 4401-D-2007 (Solanas, Raúl Patricio); 10) Expte. N° 2999-D-2006 (Pinedo, Federico - Bertol, Paula María); 11) Expte. N° 3761-D-2006 (Giudici, Silvana Myriam - Baragiola, Vilma Rosana - Tate, Alicia Ester - Hernández, Cinthya Gabriela - Lozano, Claudio); y 12) Expte. N° 2707-D-2007 (Jerez, Esteban Eduardo).

multimedios locales y la penetración del capital extranjero en las empresas de medios de comunicación.

El gobierno nacional, encabezado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, fue el encargado de reabrir la discusión sobre este tema a principios del mes de abril, en el marco del lock out, protagonizado por las principales entidades de productores agropecuarios que se negaban a aceptar el esquema de retenciones móviles a la exportación de granos implementado por el PEN. Los grandes grupos mediáticos tuvieron un papel determinante en el conflicto, al que construyeron discursivamente como una lucha entre “el campo” y el gobierno.

Al mismo tiempo, la cobertura televisiva de las movilizaciones sociales y los enfrentamientos vinculados al conflicto incluyó representaciones discriminatorias y estigmatizadoras de los actores afines al gobierno. Esta postura asumida por los medios audiovisuales recibió una enérgica condena del Consejo Superior de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA que, en su resolución del 1º de abril de 2008, criticó los contenidos “clasistas y racistas” de la cobertura y reclamó la “sancción de una ley democrática de radiodifusión que garantice los derechos del público a acceder a la información plural”. Además, solicitó la intervención del Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, lo que motivó una airada respuesta de parte de las empresas de medios que rechazaron en bloque la declaración del Consejo Superior y, en particular, el pedido de intervención del Observatorio, al que rebautizaron como “garita policial de vigilancia mediática”,<sup>68</sup> pues argumentaron que su función iba en desmedro de la libertad de prensa.

Cabe aclarar que el Observatorio –integrado por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y el Consejo Nacional de la Mujer (CNM)– se creó en 2006<sup>69</sup> sin que periodistas ni empresarios de la comunicación plantearan ningún tipo de objeción. Este organismo interinstitucional, que actúa por iniciativa propia, o por reclamos o denuncias realizadas ante cualquiera de las unidades estatales intervinientes, analiza los contenidos objetados y define si el material contiene o no un mensaje discriminatorio. Pero, dado que su intervención no tiene la finalidad de imponer sanciones –ni siquiera está facultado para hacerlo–, su acción se limita a comunicar el resultado de la evaluación a las partes involucradas y difundir públicamente el análisis.

68 Julio Blanck, “La miopía política contaminó un arma eficaz contra la discriminación”, *Clarín*, 11 de abril de 2008.

69 Su creación se formalizó en noviembre de 2006 a través un convenio firmado por el COMFER y el INADI, a partir de la propuesta n° 208 del Plan Nacional contra la Discriminación, y se aprobó mediante el Decreto n° 1086/05. En marzo del 2007, mediante un nuevo convenio, se incorporó el CNM.

Al igual que otros organismos similares de todo el mundo,<sup>70</sup> el Observatorio se propone generar un espacio de seguimiento y estudio de los contenidos audiovisuales y una instancia de diálogo con los encargados de su realización y difusión, para reflexionar sobre el carácter discriminatorio de los mensajes reproducidos a través de los medios masivos. Al mismo tiempo, busca estimular la participación social en la construcción de alternativas para abordar la discriminación en los contenidos audiovisuales. Por esta razón, presentarlo como un órgano de censura o control de contenidos resulta completamente opuesto a sus objetivos y a la actividad que viene desarrollando desde su creación.

Por otra parte, el Observatorio restringe su acción a la radio y la televisión, en tanto estos medios hacen uso del espacio radioeléctrico, un bien que es patrimonio de la humanidad y que se encuentra administrado por el Estado, quien delega parte de las frecuencias para su explotación por licenciatarios privados, en tiempos acotados y bajo las condiciones fijadas por la normativa vigente. Esta situación difiere completamente de la de la prensa escrita, donde el propietario de un medio puede publicar los contenidos que considere apropiados y sólo deberá afrontar responsabilidades ulteriores en caso de afectar los derechos de terceros.

## 6.2. LA MADRE DE TODAS LAS BATALLAS

Gabriel Mariotto, quien se desempeñaba como subsecretario de Medios de la Nación y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Lomas de Zamora, asumió el 2 de abril de 2008 como nuevo interventor del COMFER, tras la renuncia de Julio Bárbaro. La llegada de Mariotto a ese organismo estuvo ligada al impulso que el PEN pensaba dar al nuevo proyecto de

70 En los distintos países que cuentan con este tipo de entidad, participan instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y agencias estatales. A modo de ejemplo pueden mencionarse el Observatorio Global de Medios <<http://www.mwglobal.org>>, el Observatorio de la Publicidad del Instituto de la Mujer de España <<http://www.migualdad.es>>, el Observatorio Gallego de Medios <<http://observatoriodosmedios.org>>, la Red ANDI de América Latina <<http://www.redandi.org>>, el Centro de Estudios y Observación de Medios de la Universidad de La Plata <<http://www.perio.unlp.edu.ar/centros/ceom/index.html>>, el Observatorio de Medios de la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires <<http://www.observatorio.org.ar>>, y la Federal Communications Commission (FCC) de los Estados Unidos, organismo encargado de regular la radiodifusión que, además, realiza un monitoreo de los medios penalizando expresiones “obscenas e indecentes” <<http://www.fcc.gov>>.

ley,<sup>71</sup> y se complementó con el inicio de una serie de reuniones con los actores involucrados en la industria de medios audiovisuales, para conocer sus necesidades y demandas de cara a la elaboración de una nueva normativa. A la vez, el propio Mariotto comenzó a presentarse en diferentes foros y debates públicos en los que hizo referencia al proyecto y mencionó algunos de sus lineamientos generales, como la división del espectro en tercios destinados, uno, a la explotación privada comercial, otro, a las organizaciones sin fines de lucro y, el último, al Estado.<sup>72</sup>

Sin embargo, tras el rechazo de la normativa destinada a regular las retenciones móviles en el Congreso, el 17 de julio, comenzó a retrasarse la presentación del promocionado proyecto de ley de radiodifusión. En esta coyuntura, el CELS intervino junto a la Coalición por una Radiodifusión Democrática y envió una carta<sup>73</sup> a la presidenta en la que se reclamaba la presentación de la iniciativa para que pudiera ser debatida por la sociedad civil al mismo tiempo que era girada al Parlamento.

En el mismo sentido, el CELS, la ADC, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) y Poder Ciudadano, elaboraron un documento en el que se pedía que se sancionara una nueva normativa que regule los servicios de comunicación audiovisual desde una concepción amplia de la radiodifusión, entendida como forma de ejercicio del derecho a la comunicación, a la información y la cultura, que debe ser protegido de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

La propuesta redactada por las organizaciones consideraba fundamental establecer un marco regulatorio que:

- favorezca la diversidad y el pluralismo informativo;
- fije límites precisos a la concentración de la propiedad de medios;
- garantice el acceso a las licencias sin discriminación para las organizaciones sin fines de lucro;
- asegure la independencia de los medios públicos respecto de los gobiernos de turno;
- cree un organismo de aplicación cuyo funcionamiento e integración plural garanticen la participación del conjunto de los

71 “La madre de todas las batallas es una nueva ley de radiodifusión”, *La Nación*, 13 de abril de 2008 (entrevista a Gabriel Mariotto).

72 “La redistribución de la palabra”, *Página/12*, 6 de julio de 2008.

73 Disponible en: <<http://www.coalicion.org.ar>>.

interesados, así como la autonomía y la transparencia de sus acciones;

- reemplace el actual marco legal autoritario, privatista y centralista, por una nueva normativa que prevea los desafíos derivados de la digitalización de las señales de radiodifusión.

Además, las organizaciones firmantes solicitaron al PEN que diera a conocer el proyecto oficial y promoviera un debate social amplio y participativo en el que los diferentes sectores involucrados pudieran expresarse. Para eso, se propuso seguir el ejemplo de la discusión de la Ley de Educación Nacional y poner en funcionamiento mecanismos de participación ciudadana, como los establecidos por el Decreto n° 222 para la designación de jueces de la CSJN. Por último, solicitaron que, en el momento de iniciar el debate parlamentario, se utilizaran los mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana ya existentes en el Congreso.<sup>74</sup>

La experiencia de 2008 ha evidenciado los obstáculos que debe sortear cualquier iniciativa que intente asegurar umbrales mínimos de pluralismo y diversidad, imprescindibles para el fortalecimiento del debate democrático. La Ley 22285, promulgada en 1980, fue reformada más de 200 veces a lo largo de los últimos veintiocho años, en la inmensa mayoría de los casos a partir de fuertes presiones empresariales que buscaban profundizar la estructura comercial concentrada y transnacionalizada del sistema de medios. Así, en 1989 se permitió que las empresas nacionales propietarias de medios gráficos accedieran a licencias de radiodifusión, avalando la propiedad cruzada de medios que, hasta entonces, estaba prohibida por la norma. En 1991, el Tratado de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones, ratificado por la Ley 24125 de 1992, habilitó la entrada de capital extranjero en el mercado de medios, y el Decreto n° 1005 de 1999 llevó el límite máximo de licencias por licenciatario de cuatro a 24 en todo el país, a la vez que restringió el control de las transferencias de licencias por parte del COMFER. Finalmente, en 2005, a través del Decreto n° 527, se suspendió por diez años el conteo de las licencias de radiodifusión, estableciendo, de hecho, una prórroga por una década para los actuales licenciatarios.<sup>75</sup> Estas modificaciones fueron resueltas sin ningún tipo de discusión pública y, muchas veces, a través de Decretos de Necesidad y Urgencia.

<sup>74</sup> Hasta la fecha de cierre de este Informe, el proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo no había sido presentado públicamente.

<sup>75</sup> Para más información sobre este tema, véase “Debates en torno a la libertad de expresión”, ob. cit.

Sin embargo, a lo largo de los últimos veinticinco años no se ha escuchado ningún reclamo de los propietarios de medios para que se sustituyeran, por ejemplo, los artículos 7, 14 o 18 de la actual Ley de Radiodifusión, que instan a los medios a “colaborar” con la seguridad nacional, a contribuir “al fortalecimiento de la fe y la esperanza en los destinos de la Nación argentina” y a difundir las noticias relacionadas “con hechos o episodios sórdidos, truculentos o repulsivos [con] decoro y sobriedad, dentro de los límites impuestos por la información estricta”. Todo esto en el marco de los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que animó la sanción de esta normativa como un engranaje más del terrorismo de Estado.

Tampoco se ha creado un organismo de control autárquico con una conformación democrática y plural. Por el contrario, permanece vigente el artículo 96, que establece que el directorio del COMFER deberá estar integrado por un miembro de cada uno de los Comandos de las Fuerzas Armadas, un miembro de la Secretaría de Información Pública (actual Secretaría de Medios de la Presidencia), un miembro de la Secretaría de Comunicaciones y dos representantes de las asociaciones de licenciatarios privados de radio y televisión. Por esta razón, desde la recuperación de la democracia, el organismo es dirigido por un interventor nombrado de manera directa por el Ejecutivo.

Este nuevo intento por establecer una regulación democrática de la radiodifusión pone de manifiesto la necesidad de construir un consenso social amplio que garantice el reconocimiento de la comunicación y la cultura como elementos centrales de un Estado de derecho, que de ninguna manera pueden quedar supeditados a las lógicas de la explotación comercial en desmedro del bienestar común. El carácter individual y social del derecho a la información determina una doble limitación derivada de la actual estructura concentrada del sistema de medios: por un lado, discrimina e impide que diversos sectores de la sociedad den a conocer sus ideas libremente y, por el otro, priva al resto de la sociedad del acceso a esa información y a las opiniones producidas por grupos diferentes a los grandes conglomerados mediáticos.

### 6.3. HACIA LA ELABORACIÓN DE ESTÁNDARES REGIONALES

Con el objetivo de lograr un impulso regional para la regulación de la comunicación audiovisual, el 28 de octubre de 2008, en una audiencia celebrada en Washington, el CELS, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y otras organizaciones de la sociedad civil presentaron un petitorio<sup>76</sup> ante la CIDH en el que se le pedía que analizara las acciones realizadas

76 Disponible en: <<http://www.cels.org.ar>>.

en los diversos países para adecuar las normas y las prácticas vigentes en materia de radiodifusión a los principios y estándares emergentes de la aplicación de la CADH.

Entre otras cuestiones, el petitorio subraya la necesidad de realizar un estudio que revele el nivel de cumplimiento de los países de la región a lo dispuesto en el artículo 13 de la CADH, y en los principios 12 y 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, aprobados en octubre de 2000.<sup>77</sup> Además, los peticionarios le solicitaron a la comisión que elaborara estándares en materia de regulación de medios de radiodifusión, tal como ha hecho con las leyes de acceso a la información pública y la normativa sobre responsabilidades penales por el ejercicio del derecho a la información. Por último, se pidió a la CIDH que gestionara ante la titular de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión la incorporación a los Informes Anuales de la Relatoría de un capítulo destinado especialmente a tratar las regulaciones sobre radiodifusión, y su compatibilidad con los principios adoptados por la comisión.

En la misma audiencia, las organizaciones presentaron el documento “Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria”,<sup>78</sup> producto de una investigación realizada por AMARC en la que se compararon los marcos legales sobre radiodifusión de 29 países de los cinco continentes, con el objetivo de identificar diferentes experiencias de normativa y políticas públicas destinadas a reconocer y promover la radio y la televi-

77 De acuerdo con estos principios:

“12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia, al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias, la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”

78 Disponible en: <<http://legislaciones.amarc.org/Principios/PrincipiosMarcoRegulatorio.htm>>.

sión comunitaria. Las organizaciones de la sociedad civil que participaron de la audiencia solicitaron que el documento fuera tenido en cuenta como insumo para la elaboración de un estándar específico de la comisión referido a la radiodifusión comunitaria.

Con respecto a la intervención de diferentes organismos internacionales en la regulación de la actividad de los radiodifusores comunitarios, un antecedente fundamental es la declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación,<sup>79</sup> firmada por los relatores de Libertad de Expresión de Europa, América y África, que aporta definiciones concretas sobre el papel de los Estados como garantes de la diversidad y el pluralismo frente a los procesos de concentración que experimentan los medios comerciales.

La Declaración reconoce, de acuerdo con su estructura de propiedad, tres tipos de medios de comunicación audiovisuales: los comunitarios, los de servicio público (estatales) y los comerciales. Al mismo tiempo, subraya la obligación de un reparto equilibrado entre estos tres actores, tanto de las frecuencias como de los soportes de distribución de contenidos, en particular teniendo en cuenta la inminente transición de las transmisiones analógicas a las digitales.

Además, el documento exhorta a los países a avanzar en una regulación en pos de la diversidad de contenidos, que garantice el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, ponga un límite a la concentración de la propiedad de medios y asegure un trato diferencial para los emisores no comerciales. Al respecto, la declaración contiene una definición unívoca:

La radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad.<sup>80</sup>

79 Esta declaración es el resultado de las jornadas realizadas los días 7 y 8 de diciembre de 2007 en Ámsterdam y está firmada por el relator especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el representante de la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el relator especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la relatora especial de la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

80 "Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación", Ámsterdam, diciembre de 2007.

En la Argentina, hasta el año 2005 la legislación prohibía el acceso a una licencia de radiodifusión a cualquier sociedad que no tuviera fines comerciales. Esta limitación desencadenó diversas presentaciones judiciales por parte de asociaciones que reclamaban igualdad en el acceso a las licencias. En consecuencia, el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión fue declarado inconstitucional por la justicia federal de Córdoba y Jujuy, y por la CSJN en los fallos “Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado nacional (Poder Ejecutivo Nacional - COMFER) s/ amparo” y “Cooperativa Santa Rosa Río Primero”, ambos de septiembre de 2003. Finalmente, en agosto de 2005, el Parlamento sancionó la Ley 26053, destinada a modificar el artículo 45 a fin de permitir que toda persona física o jurídica pueda acceder a una licencia de radiodifusión, aun cuando no posea ánimo de lucro. No obstante, la reforma estableció una nueva exclusión, que generó –y aún genera– numerosas controversias, al prohibir que las cooperativas de servicios públicos obtuvieran esa licencia. Estas cooperativas son los únicos actores que, por su propio peso económico, podrían suponer algún tipo de competencia para los multimedios comerciales y, de este modo, posibilitar la aparición de nuevas voces.<sup>81</sup>

Por otra parte, a tres años del reconocimiento legal de los radiodifusores comunitarios, la medida resulta un primer paso, necesario pero insuficiente, para lograr una incorporación plena de la voces de la sociedad civil, independientes tanto de la influencia gubernamental como de la lógica comercial dedicada a maximizar audiencias. La falta de medidas oficiales que consideren las necesidades propias del sector, así como la falta de evaluaciones precisas acerca del rol social que cumplen estas organizaciones, se manifiestan en prácticas poco transparentes y barreras burocráticas concretas al momento de definir el otorgamiento de licencias para usos no comerciales. Estas limitaciones, por su parte, continúan funcionando como formas más o menos sutiles de exclusión y revelan la ausencia de políticas públicas destinadas a satisfacer las demandas comunicacionales de amplios grupos de la población.<sup>82</sup>

En este contexto, la necesidad de una regulación específica que contemple las demandas de los radiodifusores no comerciales resulta inseparable del reclamo por una normativa democrática que reemplace la actual Ley de Radiodifusión.<sup>83</sup>

81 Para más información sobre este tema, véase “Debates en torno a la libertad de expresión”, *ob. cit.*

82 A lo largo de 2008, la AMARC realizó una profunda investigación respecto de las condiciones de acceso a las licencias de radiodifusión para organizaciones sociales. El proyecto, denominado “Gobernabilidad democrática y estándares para la regulación del acceso y uso de frecuencias de radio y TV”, contó con la colaboración del CELS para el capítulo argentino.

83 Al respecto, es importante destacar el antecedente de la Ley de Radiodifusión Comunitaria aprobada por el Parlamento uruguayo en diciembre de

#### 5.4. CAMBIOS EN EL COMFER Y DECISIONES RESISTIDAS

Con la llegada de las nuevas autoridades, además de adquirir un rol protagónico en los debates e intercambios vinculados con la nueva ley, el COMFER puso en marcha una serie de medidas que provocaron nuevas polémicas con los radiodifusores comerciales, quienes una vez más rechazaron cualquier intervención estatal destinada a regular aspectos básicos de su actividad.

En primer lugar, la nueva gestión estuvo encargada de implementar la Resolución 110, que había sido firmada por Julio Bárbaro en el mes de marzo. De acuerdo con esta disposición, las empresas distribuidoras de televisión por cable debían dar lugar en las primeras quince posiciones de su grilla a los cinco canales de aire de la Ciudad de Buenos Aires y La Plata (Canal 7, Canal 9, Canal 13, Telefé y América), las cinco señales de noticias de alcance nacional (AN24, Canal 26, Crónica TV, C5N y TN) y la señal Encuentro, dependiente del Ministerio de Educación. Además, los canales debían estar ordenados de forma correlativa de acuerdo a su rubro.

Las respuestas de los licenciarios no se hicieron esperar. La Comisión de Empresarios de Medios de Comunicación Independientes consideró que la resolución del COMFER constituía “un caso de censura previa, en el que el poder político pretende digitar qué cosa y de qué manera debe llegar al público”. Por su parte, la Asociación Argentina de Televisión por Cable consideró que la medida representaba “un acto de avasallamiento al federalismo y las identidades locales”. La crítica en este último caso se fundaba en el hecho de que la disposición oficial no tomaba en cuenta la necesidad de otorgar un lugar preferencial en la grilla a los canales locales de las distintas regiones del país, obligando a los espectadores del interior a recibir en primer lugar las señales porteñas.

Frente a esta demanda, el COMFER dictó la Resolución 227, en la cual se modificaba la normativa anterior y se permitía que en las primeras quince posiciones estuvieran las señales de televisión abierta propias de cada región. Sin embargo, esta rectificación demostró que la defensa del federalismo no era el verdadero obstáculo para que se cumpliera lo dispuesto por el organismo na-

---

2007, pionera en la región al reconocer que las frecuencias para radiodifusión constituyen “un soporte técnico para el ejercicio, preexistente a cualquier intervención estatal, del derecho humano a la libertad de expresión y la libertad de información”. Desde esta perspectiva, el espectro radioeléctrico es “un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y por tanto el uso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general de su administración”. El texto completo de la ley está disponible en: <[http://www.servindi.org/pdf/Ley\\_Radio\\_Comun\\_Uruguay.pdf](http://www.servindi.org/pdf/Ley_Radio_Comun_Uruguay.pdf)>.

cional, y la mayoría de los distribuidores de TV por cable permaneció sin acatar el reordenamiento. El principal proveedor de televisión por suscripción, Cablevisión-Multicanal (propiedad del Grupo Clarín), conservó, hasta el cierre de este Informe, su propio ordenamiento y en ningún momento cumplió con la disposición oficial. En caso de hacerlo hubiera tenido que reubicar una de sus señales de mayor rating, TN, y hacerle perder el lugar privilegiado que hoy ocupa entre los dos canales de televisión abierta de mayor audiencia (Telefé y Canal 13).

Esta resistencia de parte de Multicanal y Cablevisión no puede separarse del enfrentamiento, desatado en el marco del lock out agropecuario, entre distintos sectores del gobierno y el Grupo Clarín. La pelea tomó estado público e incluyó discursos de la propia presidenta y del ex presidente, Néstor Kirchner, con fuertes críticas a periodistas y medios que forman parte del grupo. Pero más allá de los ánimos políticos que guían cada decisión, la medida dispuesta por el COMFER tenía un claro objetivo de defensa del pluralismo, al garantizar la mayor diversidad de fuentes posible en el contexto actual otorgando las posiciones de mayor audiencia a señales producidas por diferentes empresas de medios.

Al mismo tiempo, la Resolución 227 puede ser vista como una decisión tendiente a mitigar, al menos en parte, los efectos de la aprobación de la operación conjunta entre Cablevisión y Multicanal, resuelta por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia tres días antes del cambio de mandato presidencial, en diciembre del 2007.<sup>84</sup> Uno de los mayores peligros de esta operación, mediante la cual el Grupo Clarín se quedó con una participación de alrededor del 60% en el mercado del cable, es la exclusión de las señales producidas por medios competidores, o su confinamiento a las últimas posiciones de la grilla.

#### 6.4.1. *El caso Continental-FM 104.3*

Otro caso de gran repercusión pública en el que intervino el COMFER fue el de Radio Continental y FM 104.3, que a partir del 1º de abril conformaron una red permanente y empezaron a emitir en dúplex para la Ciudad de Buenos Aires. Este tipo de redes privadas están habilitadas por la actual legislación siempre que hayan sido autorizadas previamente por el COMFER. La empresa, que es propiedad del grupo español PRISA, no pidió autorización

84 Para más información sobre este tema, véase Luis María Lozano, "Libertad de expresión y derecho a la información: nuevos desafíos, antiguas deudas", ob. cit.

y se limitó a comunicarle al COMFER, un día antes, el inicio de las transmisiones en red “en calidad de prueba”. Al mismo tiempo, Nostalgie AMSUD, propietaria de la FM 104.3, al delegar la explotación de su emisora estaba incumpliendo el pliego de licitación por el cual le fue oportunamente adjudicada la licencia.

Pero éste no es el único aspecto cuestionable del caso. Lo que en principio fue presentado como un acuerdo entre empresas diferentes (PRISA-Continental y Eyeworks-Cuatro Cabezas, dueña de Nostalgie AMSUD) quedó desmentido el 22 de agosto cuando la firma Eyeworks-Cuatro Cabezas emitió un comunicado en el que señalaba que, en el mes de marzo, había vendido Nostalgie AMSUD a la compañía Inversiones JR SA y al empresario colombiano Jorge Estrada Mora. Un día antes, el propio Mariotto se preguntaba, en declaraciones periodísticas, “si en realidad detrás de todo este acuerdo de delegación de explotación de los originales adjudicatarios de la frecuencia 104.3 a PRISA-Continental no habrá una operación de compra de la emisora encubierta y todavía no declarada”.<sup>85</sup> En caso de confirmarse una relación directa entre ambas empresas, existiría una violación grave a lo dispuesto por la ley, según la cual, un mismo propietario sólo puede poseer una licencia de AM y una de FM por área de cobertura, límite que Continental ya había cubierto con su FM 105.5, “Los 40 principales”.

Por otra parte, aun cuando fueran empresas independientes, el acuerdo presentado por las compañías asigna a Continental el 70% de la facturación neta de la FM 104.3 y, para el COMFER, esta situación constituye, en la práctica, “un ejercicio por parte de la firma precitada de los derechos emergentes de una segunda licencia de servicios complementarios de FM, esto es, un incumplimiento de los límites legales impuestos por el actual marco regulatorio”.<sup>86</sup>

En consecuencia, el organismo ordenó, mediante la Resolución 646, que cesaran las transmisiones en red. Sin embargo, las emisiones continuaron, por lo menos hasta el cierre de este Informe. Ambas empresas presentaron un recurso para que se dejara sin efecto la medida y pidieron que el tema fuera elevado a la órbita de la Secretaría de Medios de la Nación. Al mismo tiempo, condenaron la decisión del COMFER y plantearon que se trataba de “una medida arbitraria, que coarta la libertad de expresión y sin precedentes a nivel nacional”. Para Continental, el cese de la transmisión en dúplex “afectaría directamente el derecho de acceso a la información de los más de 100.000 oyen-

85 “Fuerte acusación del titular del Comfer sobre el caso Continental”, *Enciclopedia medios*, 21 de agosto de 2008.

86 COMFER, Resolución 646, 12 de agosto de 2008.

tes diarios de FM 104.3 que se sumaron a la tradicional audiencia de Continental, y a todos los argentinos, por vulnerar un derecho constitucional”.<sup>87</sup>

Además, los periodistas de la emisora vincularon la decisión con el conflicto con las cámaras empresariales agropecuarias. Por ejemplo, para Víctor Hugo Morales, conductor de “La Mañana”, en radio Continental, el gobierno reaccionó porque “el tema del campo le resultó irritativo y busca venganza”. Por su parte, Magdalena Ruiz Guiñazú, responsable de “Tempranísimo”, en la misma emisora, criticó al COMFER por fundar su sanción en “una ley de la dictadura” y llamó al organismo a ocuparse de “limpiar el éter de radios con espacios que no les corresponden”, en referencia a las FM que aún no poseen la correspondiente habilitación del organismo de control, muchas de ellas en manos de organizaciones sociales.

Una vez más es necesario separar el contexto político de la efectiva violación a la ley y del recorte a la pluralidad de voces que implica la conformación de una red de estas características por parte de uno de los grupos multimedia más poderosos del mundo de habla hispana.<sup>88</sup> Por otra parte, la legitimidad de esta medida puede resultar cuestionable en tanto el COMFER no avance a la brevedad en el análisis y la eventual sanción a otros conglomerados de medios que podrían estar incurriendo en la misma infracción a la normativa vigente y limitarían la diversidad de emisores.<sup>89</sup>

#### 6.4.2. La polémica por los subtítulos ocultos

A fines de agosto, el COMFER dispuso la implementación del sistema de “subtitulado oculto opcional” (más conocido por su denominación en inglés, *Closed Caption*) en los canales de televisión abierta. Esta modalidad permite a todos los espectadores con problemas de audición ver cuadros de texto que

87 “El COMFER ordenó levantar la programación de una FM”, *Clarín*, 21 de agosto de 2008.

88 PRISA posee, entre otras empresas, las editoriales Santillana, Alfaguara, Taurus, Aguilar y Altea, los periódicos El País, Cinco Días y el deportivo As, el grupo de radios Unión Radio y el de cable Sogecable, todos ellos de España. Además, es dueña del Grupo Latino de Radios, compañía que reúne a todas las emisoras que el grupo posee en distintos países de Latinoamérica, y la productora Plural Entertainment, que realiza contenidos audiovisuales para España y los Estados Unidos.

89 En este sentido se destacan los casos de las estaciones LRI711 FM Amadeus 103.7, LRL321 FM Vale 97.5 y LR5 FM 101.5 POP Radio, todas ellas con penetración en la Ciudad de Buenos Aires y bajo control del grupo Hadad. También se puede mencionar a la mexicana Corporación Interamericana de Entretenimientos (CIE) que controla –en medio de fuertes rumores de venta–, las radios Rock & Pop, Blue, Aspen y Metro.

reproducen los diálogos y los sonidos que acompañan a las imágenes, tanto en los programas grabados como en aquellos que se emiten en directo. El sistema está incluido en todos los televisores fabricados a partir de 1999 y se habilita activando una opción en el menú de configuración.

La medida, que se basa en los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino en materia de libertad de expresión, acceso a la información y no discriminación, llega con más de una década de retraso si se compara la normativa vigente en los Estados Unidos, Canadá y gran parte de los países europeos.<sup>90</sup> En la Argentina, Canal 7 fue el primero en implementar los subtítulos ocultos en programas grabados a partir del año 2000. Por su parte, algunos licenciatarios privados comenzaron a prestar el servicio en 2004 aunque, en la actualidad, sólo se ofrecen doce horas de programación con subtítulo en los canales de televisión abierta, según datos de la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA).

La Resolución 679 del 25 de agosto, por la cual se puso en marcha esta iniciativa, establece un período de instrumentación de los subtítulos de noventa días para los programas grabados y de un año para los emitidos en directo. Los plazos dispuestos por el COMFER motivaron fuertes críticas de las empresas que, nuevamente, se opusieron a lo resuelto por el organismo de control. Esta vez, la respuesta estuvo a cargo de ATA y resultó contundente: el 10 de septiembre esta asociación que reúne a los empresarios de canales de televisión impugnó la resolución del COMFER, solicitó tomar vista del expediente que dio origen a la medida “con la finalidad de ampliar la impugnación”, y amenazó con acudir a la Justicia.

El director ejecutivo de ATA, Carlos Molinero, expresó en declaraciones periodísticas el acuerdo de la asociación con la implementación del subtítulo, pero aseguró que los tiempos previstos para la transición implicaban costos difíciles de afrontar, en particular para los canales del interior del país. La pre-

90 En Canadá, las cadenas de televisión ofrecen el subtítulo en todos sus noticieros y en el 90% de su programación desde el 2002, y la implementación se extiende a la mayoría de las señales de cable. En los Estados Unidos, fue aprobado por la Americans with Disabilities Act de 1990 para las emisoras estatales, las privadas prestan el servicio desde mediados de los noventa y, en 2006, la FCC determinó que el subtítulo debía abarcar el total de la programación, incluyendo todos los programas grabados con posterioridad a 1998. La BBC de Gran Bretaña alcanzó el mismo objetivo en el año 2004 y una ley sancionada en 2003 establece cuotas crecientes de cobertura con subtítulos para la televisión por cable y satelital. En España y Francia, si bien no existe una legislación específica, los subtítulos abarcan casi la totalidad de la programación. El sistema también se utiliza con fines educativos y de respeto a la diversidad lingüística.

sidenta de la Asociación Civil por la Integración Social, que reúne a personas con discapacidades auditivas, Mónica Bianchi, cuestionó los argumentos de ATA: “En realidad llevamos muchísimos años pidiendo este derecho. Dicen que ya lo vienen haciendo, pero ¿tanto tiempo lleva incorporar todos los programas? Cuando lo discutimos en el Congreso pidieron diez años. Ahora se oponen a esta resolución”.<sup>91</sup>

Vencidos los plazos dispuestos, la medida sigue sin cumplirse. El COMFER y los empresarios no han llegado a un acuerdo respecto de los tiempos de la implementación, y la posibilidad de que el tema termine en la Justicia está todavía abierta.

Tal como ocurrió en el caso del reordenamiento de la grilla de los canales de cable y en la conformación de la red Continental-FM 104.3, la polémica por los subtítulos para hipoacúsicos revela la dificultad para implementar medidas democratizadoras en el ámbito de la radiodifusión.

La nueva gestión del COMFER enfrenta el desafío de comenzar a poner límites después de décadas de haberlo permitido todo, regulando a la medida de las necesidades de los grandes conglomerados mediáticos. En este contexto resulta imprescindible fortalecer el rol del Estado como garante de la diversidad y el pluralismo en los medios y dejar atrás el paradigma que identifica cualquier regulación en este ámbito como una intromisión en los intereses privados y un recorte a la libertad de prensa.

Al mismo tiempo, es necesario dotar al organismo de control de una legitimidad renovada, que sólo puede emanar de una nueva normativa que amplíe su autonomía y garantice su conformación plural. La apertura de instancias de diálogo que involucren no sólo a los empresarios de la comunicación sino también a los trabajadores de medios y a distintos actores de la sociedad civil comprometidos con la libertad de expresión es un requisito fundamental para inaugurar nuevas vías de diseño e implementación de políticas en la materia.

## **7. UNA NUEVA EXPERTA EN LA RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH**

El 21 de julio de 2008 la CIDH eligió a Catalina Botero Marino como nueva relatora especial para la Libertad de Expresión,<sup>92</sup> elección que clausuró un ex-

91 “Una impugnación a los hipoacúsicos”, *Página/12*, 12 de septiembre de 2008.

92 Entre las potestades de la relatora se encuentran las de analizar y efectuar recomendaciones con respecto a las denuncias recibidas en la CIDH sobre

tenso debate en torno a la necesidad de garantizar procedimientos públicos y transparentes a la hora de nombrar a los miembros de la CIDH y sus Relatorías.

En noviembre de 2006, la CIDH hizo pública la Resolución 04/06,<sup>93</sup> en la cual fueron aprobadas las nuevas normas que guiarían la designación de relatores especiales. Dicho mecanismo de selección –resultado de la iniciativa promovida por un grupo de organizaciones de la sociedad civil receptada por la CIDH–,<sup>94</sup> de acuerdo con lo previsto en la convocatoria pública a postulantes de 2006, debía ser inaugurado y puesto a prueba en la elección del nuevo relator para la Libertad de Expresión en marzo de 2007, cuando el mandato del por entonces relator, Ignacio Álvarez, estaba por finalizar. A diferencia del nuevo mecanismo, el procedimiento anterior se desarrolló con un proceso ad hoc, poco transparente y nada participativo. Asimismo, Álvarez fue fuertemente cuestionado por su desempeño en el cargo porque se consideraba que carecía de la idoneidad técnica y política necesarias para ocupar el puesto.

La puesta en marcha del reformado proceso debía concluir en el primer período de sesiones del año 2008 con el nombramiento del nuevo titular. Sin embargo, la llamada a concurso fue revocada por el organismo sin que mediara explicación pública alguna acerca de los motivos que causaron esa suspensión.<sup>95</sup>

---

posibles violaciones a la libertad de expresión, asesorar a los Estados para que adecuen su legislación a los estándares internacionales, preparar informes sobre libertad de expresión a ser considerados por la CIDH y para su publicación, incluyendo informes temáticos sobre asuntos relacionados con el derecho a la libertad de expresión y un informe anual sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas. En función de esto, la Relatoría confecciona y proyecta una agenda de trabajo que indica qué asuntos son prioritarios a nivel regional, que son a los que habrá de avocarse. CIDH, “Comunicado de aviso de puesto de vacante”, disponible en: <<http://www.cidh.org/vacanterelator2008.sp.htm>>.

93 Disponible en: <<http://www.cidh.org/pdf%20files/resolucion4-06.pdf>>.

94 Entre ellas, el CELS, la ADC, Human Rights Watch (HRW), Due Process of Law Foundation, Article XIX, la Comisión Colombiana de Juristas y el Instituto de Defensa Legal cuestionaron el anterior procedimiento y elaboraron un breve documento con algunos lineamientos para el diseño del proceso selección del relator especial de la OEA para la Libertad de Expresión, con el propósito de identificar y nombrar a los próximos/as relatores/as de modo que éstos/as adquieran la mayor legitimidad objetiva y subjetiva posibles para poder encarar desde una posición fortalecida la difícil tarea que les toca. Finalmente fue habilitado un espacio de consultas con la sociedad civil que derivó en una reforma del sistema interamericano en materia de selección de relatores.

95 El 28 de octubre de 2007 se hizo pública la decisión de la CIDH de suspender la convocatoria para la elección a raíz de que trascendiera el voto en disidencia de los comisionados Víctor Abramovich y Paolo Carozza.

Este episodio motivó el desconcierto y posterior pronunciamiento de organizaciones de la sociedad civil, universidades, usuarios del sistema interamericano de protección de derechos humanos, medios de prensa, y hasta de los propios integrantes de la CIDH que coincidieron en la necesidad de preservar la imparcialidad e independencia de la CIDH ante eventuales presiones externas.<sup>96</sup>

Las irregularidades iniciales de este procedimiento de selección sembraron serias dudas acerca de la autonomía de la Comisión Interamericana y la legitimidad del mecanismo. Afortunadamente, el proceso eleccionario puesto en marcha a continuación logró superar las reservas y sospechas alimentadas por el hermetismo con el cual se había conducido la CIDH, y concluir así con un concurso público y abierto. De los 69 candidatos que se presentaron a la convocatoria, sólo cinco –Catalina Botero Marino (Colombia), Christina Cerna (Estados Unidos), Ronalht Ochaeta (Guatemala), Juan Pablo Olmedo (Chile) y Marcello Scarone (Uruguay/Canadá)– superaron la primera ronda y fueron seleccionados como finalistas. Tras una instancia abierta a la sociedad civil y particulares, que habilitaba la remisión de observaciones sobre las candidaturas finalistas, Catalina Botero Marino fue finalmente elegida por la CIDH como nueva relatora, por un mandato inicial de tres años.<sup>97</sup>

En ocasión de su reciente visita académica<sup>98</sup> a la Argentina, la relatora, presentó los cinco ejes temáticos que integran su agenda para los próximos tres

96 Entre otras cuestiones, se subrayó la necesidad de que decisiones de tan elevada trascendencia, como la definición de los procedimientos, las condiciones y la selección de cargos de mayor jerarquía dentro de la CIDH fueran adoptadas en un contexto de transparencia y publicidad, a fin de garantizar las condiciones de autonomía e independencia que un organismo de las características de la CIDH debe poseer. En particular, se destacó que, siendo la labor de la Relatoría exigir a los Estados de la región estándares razonables de publicidad y transparencia en sus actos de gobierno y acceso a la información en cuestiones de interés y relevancia para la sociedad, sus propias acciones debían ser acordes a esa tarea.

97 A diferencia del anterior proceso de selección, los candidatos finalistas tenían todos ellos una gran trayectoria y reconocida experiencia en materia de libertad de expresión y del sistema interamericano de derechos humanos, requisitos para postularse al cargo. Tal como surge del comunicado de prensa de la CIDH: “la Comisión desea destacar el conocimiento de la Dra. Botero Marino sobre el derecho a la libertad de expresión y sobre el sistema interamericano de derechos humanos. Asimismo, la Comisión tuvo en consideración su visión estratégica y su plan de trabajo para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, así como su destacada trayectoria profesional en el terreno académico, como magistrada y en la Defensoría del Pueblo de Colombia”. Cfr. CIDH, Comunicado de Prensa N° 29/08 *CIDH elige a Catalina Botero Marino relatora especial para la libertad de expresión*, de fecha 21 de julio de 2008.

98 Como no se trató de una visita formal de trabajo de la Relatoría, la relatora se vio limitada a pronunciarse sólo sobre ciertos temas concretos.

años: los asesinatos o agresiones violentas a periodistas y la lucha contra su impunidad, la criminalización de la prensa y de la protesta social, la censura, directa o indirecta, el acceso a la información, y el pluralismo y la diversidad.<sup>99</sup>

Botero Marino subrayó la necesidad de no perder de vista ciertas cuestiones de enorme trascendencia y preocupación en América Latina sobre las garantías vinculadas con la libertad de expresión. Así, se refirió a los criterios que deben ser respetados en cuanto a la distribución de las frecuencias radiales y televisivas,<sup>100</sup> recalcó también la importancia del derecho de acceso a la información y abordó la problemática de la publicidad oficial como herramienta para premiar o castigar a los medios en virtud de su orientación política. Sobre este punto, mencionó el caso del diario *Río Negro* al que nos referimos en el apartado 4. Finalmente, con respecto a la reforma que debe encarar el Estado argentino a raíz de la condena emitida por la Corte IDH en el caso Kimel, la relatora se manifestó a favor de la plena despenalización de la libertad de expresión y explicó que la descriminalización de las calumnias y las injurias cometidas contra funcionarios públicos “no significa caer en el reino de la mentira o el insulto. Existen mecanismos de protección del honor y la intimidad mucho más democráticos: las sanciones civiles proporcionadas. La utilización del derecho penal inhibe la crítica y la investigación”.<sup>101</sup>

## 8. CONCLUSIONES

Tal como hemos visto a lo largo de este capítulo, 2008 ha sido un año en el que reaparecieron en la agenda pública cuestiones centrales relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, entendidos como derechos humanos fundamentales. La mayoría de estas cuestiones,

---

Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2008/29.08sp.htm>>.

99 “Libertades y derechos”, *Página/12*, 23 de noviembre de 2008, Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-115485-2008-11-23.html>>.

100 En este sentido, sostuvo que “la asignación de frecuencias es un tema de altísima relevancia: es el único medio a través del cual garantizar que exista pluralismo, un debate desinhibido, abierto”. Por eso indicó que los Estados deben “garantizar que todos los sectores puedan acceder a los medios, que no haya monopolios en la propiedad, en el dominio de la audiencia y en el discurso”. Íd.

101 Mesa Redonda “La libertad de expresión en el sistema interamericano de derechos humanos”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 29 de noviembre de 2008, disponible en: <[http://www.derecho.uba.ar/not\\_2008\\_mr\\_relatoria.php](http://www.derecho.uba.ar/not_2008_mr_relatoria.php)>.

que aún se encuentran en discusión en la Argentina y en buena parte de los países de la región, no son nuevas. Por el contrario, forman parte de un conjunto de demandas de larga data, en cuya reivindicación las organizaciones de la sociedad civil han tenido un rol decisivo.

Frente a la creciente complejidad de los procesos políticos y económicos vinculados con la comunicación y la cultura, y tomando en cuenta las lógicas de acumulación y concentración que rigen a los grandes conglomerados de medios de comunicación, es necesario avanzar hacia un fortalecimiento del Estado como garante del derecho a la información de todos los ciudadanos. En el escenario actual persisten las restricciones tanto en el carácter individual como social del derecho a la libertad de expresión, que imponen una doble limitación: por un lado se discrimina e impide a diversos sectores de la sociedad dar a conocer sus ideas libremente; por el otro, se priva al resto de los ciudadanos del acceso a esas informaciones y opiniones.

Desde esta perspectiva, resulta alentador el renovado impulso que, por diferentes razones, han cobrado durante este año temas tan relevantes como la despenalización de las figuras de calumnias e injurias, la sanción de una normativa que regule el acceso a la información pública a nivel federal y la elaboración de una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual.

Sin embargo, es necesario remarcar que desde la recuperación de la democracia en la Argentina el tratamiento de estas cuestiones ya ha atravesado instancias similares, en las que diferentes iniciativas democratizadoras avanzaron hasta desvanecerse una y otra vez, tanto frente a las presiones de los actores de mayor poder económico ligados a la comunicación, como ante la imposibilidad de los poderes del Estado para lograr respuestas superadoras. De cara a 2009 se plantea nuevamente la necesidad de dejar atrás estos obstáculos que a lo largo de los últimos veinticinco años han impedido alcanzar estándares básicos en materia de libertad de expresión y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la materia.

Para lograrlo es necesario construir un consenso social amplio en torno a la necesidad de considerar a la comunicación y la cultura como elementos centrales en el marco de un Estado democrático. Muchas veces, las propias características de los actores involucrados y su rol preponderante en los mecanismos de formación de opinión pública han impedido alcanzar mayores niveles de participación en la discusión sobre libertad de expresión en la Argentina. No obstante, los sucesos ocurridos durante 2008 demuestran que esta invisibilidad a la que el tema ha sido condenado no logró acallar el reclamo por una efectiva democratización de las comunicaciones.

La gran asignatura pendiente sigue siendo traducir esas demandas en medidas concretas que garanticen el ejercicio pleno de estos derechos.