

# Cinco años de amenazas, obstáculos y juicios a periodistas

En 60 meses se registraron en Uruguay 126 amenazas a la libertad de expresión de profesionales de la información

Una iniciativa de:



Apoyo de:



En promedio hubo anualmente 25 casos de amenazas a la libertad de expresión en los últimos cinco años en Uruguay, según los datos del Informe de Monitoreo que realiza el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) desde 2014.

Además de presentar el informe anual con los casos ocurridos entre abril de 2018 y marzo de 2019, este 3 de mayo CAinfo presenta un estudio de todos los casos sucedidos desde el año 2014 hasta la fecha.

Si bien se observa un descenso en el número de casos registrados en cada uno de los informes, y en casi todas las categorías, hay algunos indicadores que presentan una reiteración que resulta preocupante.

En este sentido, las “Amenazas” de distinto tipo (29), la “Obstrucción al trabajo periodístico” (25) y el “Hostigamiento a través de la Justicia” (22) son las categorías que registran el mayor número de ocurrencias y que entre las tres suman 76 de los 126 episodios confirmados (60%) en el período analizado.

El “Rechazo a pedidos de acceso a la información pública” es la única categoría que aumentó el número de casos registrados anualmente y llegó a 4 en el quinto informe, luego de alcanzar .

Asimismo se observa una concentración de los registros en Montevideo (73 casos), mientras que los departamentos que lo siguen son Soriano (10) y Colonia (8).

El episodio más grave de todo el periodo, la agresión con un arma de fuego sufrida por la periodista Isabel Prieto en febrero de 2017, todavía continúa sin esclarecerse.

## **Amenazas y juicios**

La categoría que presenta el mayor número de casos es la de “Amenazas”, que implica la existencia de “intimidaciones a periodistas, su familia y medios de comunicación a fin de evitar la

publicación de contenidos periodísticos (o como consecuencia de ella) mediante amenazas de muerte, agresiones físicas, pérdida del empleo, demandas judiciales, campañas difamatorias o injuriantes así como cualquier otro tipo de represalia”.

En total hubo 29 episodios, distribuidos anualmente de la siguiente manera: 6 en el primer informe (2014-15), 5 en el segundo (2015-16), 7 en el tercero (2016-17), 7 en el cuarto (2017-18) y 4 en el quinto informe (2018-19).

Esta es una de las categorías que presentan más ocurrencias en el interior del país (15 en total). Cinco de los seis episodios registrados en el primer año sucedieron fuera de Montevideo, y lo mismo ocurrió con dos de los cinco consignados en el segundo año, con tres de los siete en el tercero y uno de los siete en el cuarto. Mientras tanto, los cuatro casos ocurridos en el último año sucedieron en el interior (Canelones, San José y Tacuarembó).

CAinfo resalta la necesidad de avanzar en mecanismos que permitan garantizar el libre ejercicio del periodismo en el país, libre de los riesgos que implican para los periodistas la existencia de amenazas que en la mayoría de los casos no derivaron en un castigo a los perpetradores. En este sentido reiteramos la conveniencia de imitar lo ocurrido en otros países de la región respecto a la elaboración de un protocolo de seguridad para periodistas en situaciones de riesgo, de forma de prevenir posibles hechos de violencia contra profesionales de la comunicación.

También resulta especialmente preocupante que se mantenga la práctica de hostigar a periodistas y medios de comunicación mediante la presentación de demandas judiciales cuando se realizan publicaciones que no son del agrado de las personas aludidas. Esto sucedió en 22 ocasiones en los últimos cinco años y reproduce una tendencia que se constata con similar gravedad en varios países de América Latina y el Caribe.

Es necesario tener en cuenta que el “Hostigamiento a través de la Justicia” a periodistas y medios de comunicación no tiene

solamente un efecto directo sobre las personas demandadas sino también genera un clima de amedrentamiento sobre el colectivo de los profesionales de la información. Si bien Uruguay avanzó en los últimos años en la despenalización de los delitos de comunicación, e incorporando a su orden jurídico la figura de la “real malicia”, todavía persisten en distintos actores del Estado y del sistema político la costumbre de recurrir a los estrados judiciales para reclamar responsabilidades penales o exigir la publicación de una réplica o un desmentido, cuando esto podría realizarse sin entrar en un proceso judicial.

Incluso, en varios casos registrados en el último lustro, la presentación de demandas persiguió el objetivo de conocer el origen de la información publicada mediante la exigencia de revelar las fuentes, violando así el derecho al secreto profesional de los periodistas. El sistema interamericano de Derechos Humanos consagra de manera clara esta garantía para el ejercicio profesional y exhorta a los Estados a “Respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales. La protección de las fuentes confidenciales contribuye al rol fundamental de vigilancia de la prensa y ayuda a prevenir que los y las periodistas sean víctimas de actos de violencia. Asimismo, la ausencia de esa protección podría disuadir a las fuentes de colaborar con la prensa para informar a la población sobre asuntos de interés público”, señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un pronunciamiento del año 2014.

### **Obstáculos y hostigamiento físico**

Por otro lado, la Obstrucción al trabajo periodístico alcanzó un total de 25 casos. El tipo de impedimento que más se repitió fue la negativa de las autoridades, funcionarios públicos, sindicalistas y dirigentes políticos a aceptar preguntas durante las convocatorias a conferencias de prensa.

La práctica de obstaculizar la posibilidad de realizar preguntas a los actores públicos implica un cercenamiento del derecho de la ciudadanía de acceder a información relevante sobre asuntos de su interés, e implica en los hechos una pretensión de convertir a los periodistas y medios en meros vehículos de versiones oficiales sin la posibilidad de ser controvertidos o cuestionados por otros actores.

También han existido casos en los que los periodistas han sido impedidos de acceder a la cobertura de casos de notorio interés público, como instancias judiciales donde se ventilaron temas relevantes para la población, o la existencia de disposiciones de autoridades públicas como un decreto presidencial que impone sanciones graves a funcionarios que divulguen información o una acordada de la Suprema Corte de Justicia impidiendo el uso de mecanismos de registro en las audiencias.

Por otra parte, con un total de 14 episodios, los casos de hostigamiento físico directo a periodistas mientras ejercen su profesión también se han repetido durante los cinco años del monitoreo de amenazas a la libertad de expresión. En esta categoría también ocurre que la mayoría de los casos tuvo lugar en departamentos del interior (9).

Asimismo se presentaron tres casos en los que las víctimas fueron mujeres periodistas (uno en Montevideo, otro en Flores y el tercero en Cerro Largo) donde existió un claro componente de género en las agresiones verbales sufridas.

### **Sin acceso a la información**

Una docena de casos fueron registrados en los cinco informes dando cuenta de la decisión de diferentes organismos públicos de no responder o negar el acceso a la información pública solicitado al amparo de la ley No. 18.381. Esta es la única categoría que

presenta un aumento en el número de casos en el último informe respecto a los años anteriores.

Ya en agosto de 2018, con motivo de conmemorarse el décimo aniversario de aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), CAinfo planteó públicamente la necesidad de rediscutir algunos de los puntos que en su momento fueron de avanzada.

Se han registrado diversos problemas en la aplicación de la ley que, a juicio de CAinfo, afectan el objetivo de la norma, que es un Estado transparente ante los requerimientos de la población.

En este aspecto, uno de los principales problemas observados tiene que ver con el régimen de excepciones, consagrado en los artículos 9 y 10 de la ley. El primero se refiere a cuando un organismo puede declarar como reservada información que, por ejemplo, pueda comprometer la seguridad pública o defensa nacional, dañar la estabilidad financiera o ponga en riesgo la vida de una persona.

El segundo artículo en cuestión refiere a cuándo se puede declarar “confidencial” una información. En este caso se refiere a datos vinculados al patrimonio de la persona, hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica que sea útil para un competidor o esté amparada en una cláusula contractual de confidencialidad.

Los casos de “Rechazo a pedidos de acceso a la información pública” que se incluyen en este informe de monitoreo vuelven a poner sobre la mesa la necesidad de una discusión sobre el alcance de las excepciones de la ley.

Uno de los casos fue informado el miércoles 25 de julio en el programa “Así nos va” de Radio Carve. Uno de los periodistas del programa solicitó información para saber el gasto anual entre el período 2010-2017 de cada una de las representaciones diplomáticas de Uruguay dependientes de la cartera (salarios, equipamiento, vehículos y otros gastos de representación). El

Tribunal de Apelaciones de 5° turno confirmó por unanimidad una sentencia del juez de lo Contencioso Administrativo de 1° turno, Gabriel Ohanian, que declaró de carácter reservado, por el plazo máximo de 15 años, “toda información generada, producida o en poder del Ministerio de Relaciones Exteriores referida al gasto y/o inversión realizados en cada Representación Diplomática u Oficina Consular dependiente de esa Secretaría de Estado”.

Otro caso se dio con el noticiero “Telemundo” de Canal 12, que informó que Presidencia de la República calificó como reservada la información referente a las encuestas de opinión pública que contrata.

En tanto, el diario El País, informó que la Administración Nacional del Correo se negó a entregar información respecto a cuánto de la correspondencia que distribuye el servicio son cartas escritas por personas y no correspondencia oficial o comercial.

En este marco, CAinfo plantea discutir con el Poder Ejecutivo, Parlamento, academia y sociedad civil en su conjunto varias modificaciones a la ley. Uno de esos cambios tiene que ver con la información calificada como reservada y confidencial. Es necesario realizar ajustes para que los sujetos obligados, antes de establecer como reservada o confidencial una información, efectivamente prueben que su divulgación generará un daño a la administración. El objetivo de la revisión es evitar el uso abusivo de estos artículos.

Es necesario, asimismo, rever el alcance del artículo 14 de la ley referido a los límites del acceso a la información pública. La norma indica que la solicitud de acceso no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento del pedido.

Este artículo es utilizado con frecuencia por los organismos del Estado para no brindar información. Por esa razón es que CAinfo propone precisar el alcance de este artículo estableciendo que el organismo consultado deberá agotar los mecanismos para subsanar la omisión. Y en caso de no poder entregar la información

solicitada, deberá explicar de qué manera solucionará este problema. Respecto a este punto debemos señalar que los Estados tienen la obligación de producir o captar la información que necesitan para el cumplimiento de sus deberes, tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se debe, además, mejorar la transparencia activa en línea (información que los organismos públicos deben difundir en sus portales web) y discutir un nuevo diseño institucional en el que la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) sea un servicio descentralizado con autonomía presupuestal y funcional, sus resoluciones sean vinculantes y pueda aplicar sanciones.

CAinfo considera necesario iniciar a la brevedad un amplio debate público tendiente a mejorar una normativa que debe garantizar el derecho de acceso a la información pública para todas las personas.

Por otra parte, cabe subrayar que en el mes de enero de 2019 la Presidencia de la República emitió un decreto que aprueba los compromisos de un nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto, entre los que se incluyen elaborar para fines de 2019 una propuesta de reforma consensuada de la Ley de Acceso a la Información Pública a través de un proceso participativo.

El decreto, publicado el 7 de enero, aprueba el cuarto plan de acción que Uruguay desarrolla en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. El plan surge de un trabajo en conjunto entre instituciones públicas, privadas, academia y sociedad civil. CAinfo participa del proceso a través de la Red de Gobierno Abierto.

El nuevo plan establece 39 compromisos en 11 ejes temáticos. En el eje Acceso a la información Pública se establece el compromiso de elaborar, para diciembre de 2019, una propuesta de reforma consensuada y a través de un proceso participativo de la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública. La Unidad



de Acceso a la Información Pública (UAIP) será la responsable de la implementación del compromiso.

El Plan de Acción señala que tanto la UAIP como la sociedad civil han detectado “dificultades que entorpecen el ejercicio del derecho, que tienen relación directa con el alcance de la norma, las excepciones y el diseño institucional del órgano de control, y que deben ser analizados en forma participativa y consensuada”.

### **Pérdida de fuentes de trabajo**

En los cinco informes realizados hasta el momento se consignó la pérdida de fuentes de trabajo de periodistas, ya sea por el cierre definitivo de los medios o por la decisión de las empresas periodísticas de despedir o enviar a sus trabajadores al seguro de paro.

Si bien se estima que se trata de un conteo incompleto de las pérdidas de fuentes de trabajo en el sector, constituye un síntoma claro de la crisis que enfrentan los medios de comunicación y de que los primeros afectados por esta situación son los periodistas y los trabajadores de las empresas en general.

Un total de 13 empresas periodísticas de Montevideo y el interior recurrieron a la reducción de sus plantillas o al cierre del medio como forma de solucionar sus problemas económicos, en lo que significa una afectación de la libertad de expresión de los periodistas, del derecho de las audiencias a acceder a la información y de la pluralidad imprescindible para que exista una necesaria pluralidad informativa.

### **Censura**

Once fueron los casos que se registraron de distintas formas de Censura, considerando como tales las “medidas directas o indirectas adoptadas por autoridades públicas a fin de evitar la

difusión de contenidos periodísticos y otros materiales considerados objetables”.

Entre los casos más relevantes registrados en el período analizado se encuentra un artículo de un decreto del Poder Ejecutivo firmado por varios ministerios que afecta el derecho a la información y establece un mecanismo de censura previa para la divulgación del trabajo científico.

El 24 de abril de 2018 el Poder Ejecutivo emitió un decreto con la firma de los ministros de Ganadería, de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que reglamentó la Ley de Recursos Hidrobiológicos (No. 19.175).

En el artículo 44 del reglamento se establecen una serie de requisitos para otorgar permisos para la pesca con fines de investigación, científicos o docentes, que deberán ser solicitados a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara).

Entre esos requisitos se establece que quienes realicen la investigación deberán explicar los objetivos del proyecto de investigación, los resultados esperados, el curriculum del personal técnico participante y el compromiso de presentar todos los datos y resultados objetivos. Además, se impide a los investigadores a dar publicidad a cualquier tipo de información sobre los datos obtenidos sin autorización expresa de la Dinara.

CAinfo se reunió el jueves 19 de julio de 2018 con Juan Cristina, por entonces decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, para conocer el alcance de las dificultades que puede generar el decreto para la investigación. Estas disposiciones afectan el trabajo de investigación y divulgación científica.

Es oportuno recordar la vigencia del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la cual Uruguay es signatario, que consagra que los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales constituyen una parte central de la relación entre el

medio ambiente y los derechos humanos, y son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza.

Esta medida no solo afecta a los investigadores sino también el derecho a la información de la población en general.

Además, establece un mecanismo de censura previa que va en contra de la Constitución (artículo 29) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) a la cual Uruguay se adhirió.

En función de estos elementos, CAinfo entendió necesario que el Poder Ejecutivo reviera ese artículo porque afecta los derechos de información y de expresión, y porque en los hechos puede significar un impedimento al trabajo que realizan investigadores que no dependen del Poder Ejecutivo y desarrollan una labor fundamental en el ámbito académico.

El Poder Ejecutivo inició contactos con la Universidad de la República para subsanar los cuestionamientos realizados desde la academia pero al cierre del presente informe no se había divulgado públicamente el resultado del trabajo conjunto con dichos fines.

Por otro lado es oportuno destacar que “entre los mecanismos de censura indirecta se encuentra el manejo arbitrario de la publicidad oficial”, asunto sobre el que CAinfo ha hecho una propuesta legislativa que cuenta con la aprobación de la Cámara de Representantes.

El martes 10 de julio de 2018 los diputados aprobaron el proyecto que busca regular la producción, planificación, contratación, distribución y asignación de la Publicidad Oficial.

El proyecto surgió tras una iniciativa de CAinfo, presentada públicamente en 2015, que luego dieron trámite parlamentario los representantes de los partidos Colorado, Frente Amplio, Independiente y Nacional.

El proyecto, que se encuentra a consideración de la Cámara de Senadores, fue aprobado por 73 en 74 legisladores presentes en sala.

La iniciativa busca establecer mecanismos claros y transparentes para la Publicidad Oficial, hasta ahora asignada discrecionalmente.

El artículo 2 del proyecto establece que “la información que transmita la publicidad oficial debe ser veraz, objetiva, clara, transparente, necesaria, oportuna y relevante para aquéllos a quienes se dirige”.

El proyecto establece que la publicidad oficial no podrá utilizar mensajes discriminatorios, ser un subsidio indirecto a los medios de comunicación ni utilizarse para fines propagandísticos de los partidos políticos. Respecto a este último punto, se establece que no se podrá realizar publicidad oficial durante el período electoral.

El principio general para la contratación de la publicidad oficial será la licitación pública. La asignación deberá realizarse bajo resolución fundada del jerarca del organismo.

Además, se establecen mecanismos de transparencia activa tanto para los organismos públicos como para los medios que reciban publicidad oficial, quienes deberán rendir cuentas en sus sitios webs.

El proyecto prevé la reserva de un 30% del monto de la publicidad oficial para los medios del interior. Este punto busca superar una iniquidad que se da en la asignación de estos recursos públicos entre los medios del interior y Montevideo. Según datos manejados por los diputados, actualmente los medios del interior reciben solamente un 5% de la pauta oficial.

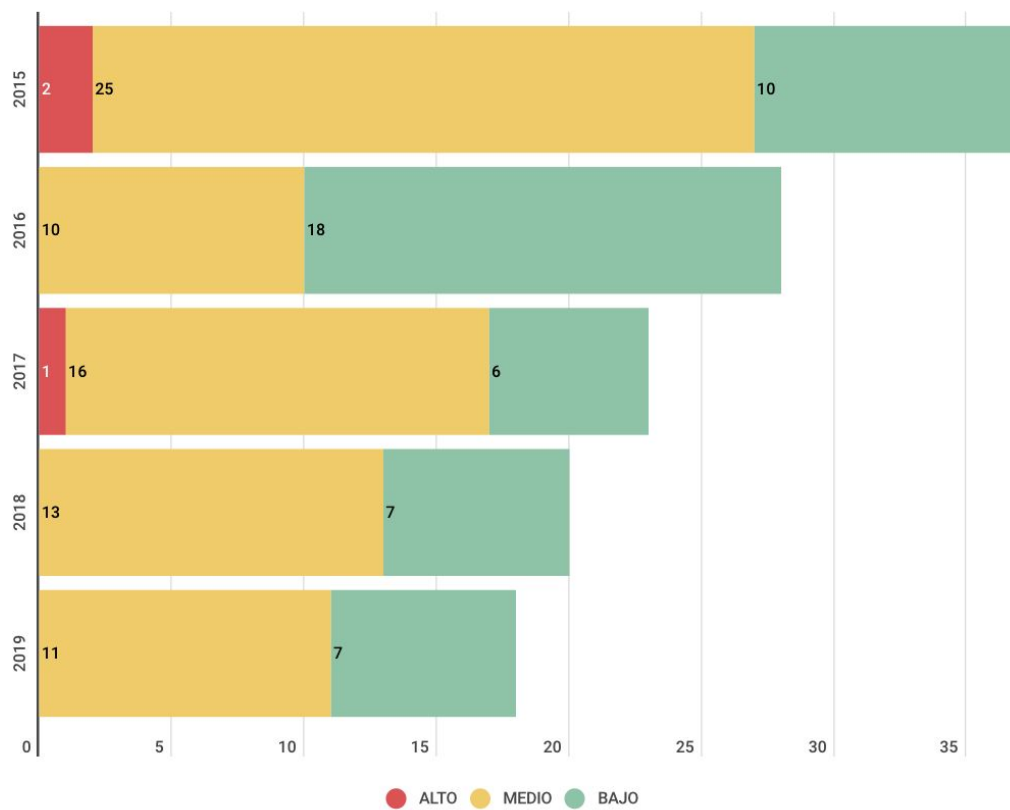
## **ANEXOS**

### **Gráficos**

## 1. Tabla amenazas por nivel de gravedad (2014-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
ALTO	2	0	1	0	0	3
MEDIO	25	10	16	13	11	75
BAJO	10	18	6	7	7	48
TOTAL	37	28	23	20	18	126

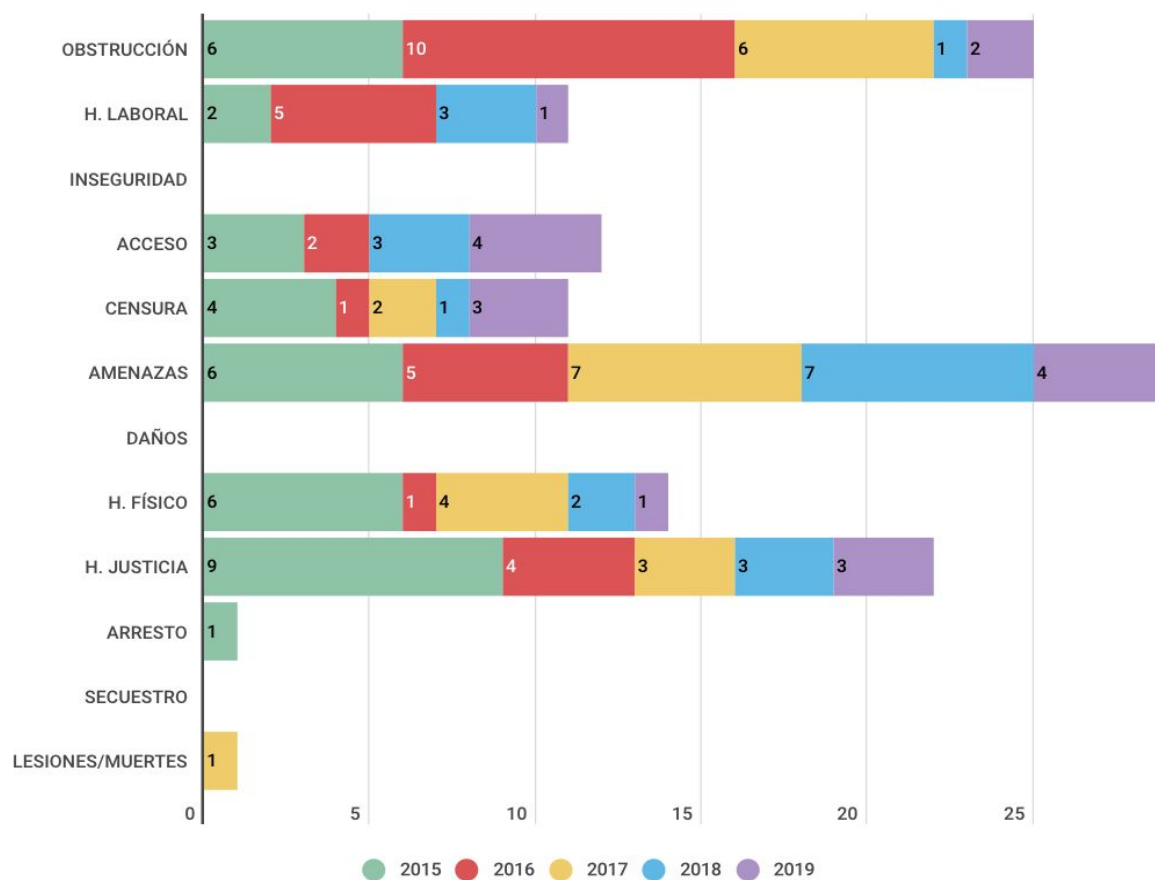
## 2. Comparativa nivel de gravedad (2014-2019)



### 3. Tabla amenazas por categoría (2014-2019)

CATEGORIA	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
OBSTRUCCIÓN	6	10	6	1	2	25
H. LABORAL	2	5	0	3	1	11
INSEGURIDAD	0	0	0	0	0	0
ACCESO	3	2	0	3	4	12
CENSURA	4	1	2	1	3	11
AMENAZAS	6	5	7	7	4	29
DAÑOS	0	0	0	0	0	0
H. FÍSICO	6	1	4	2	1	14
H. JUSTICIA	9	4	3	3	3	22
ARRESTO	1	0	0	0	0	1
SECUESTRO	0	0	0	0	0	0
LESIONES/MUERTES	0	0	1	0	0	1
TOTAL	37	28	23	20	18	126

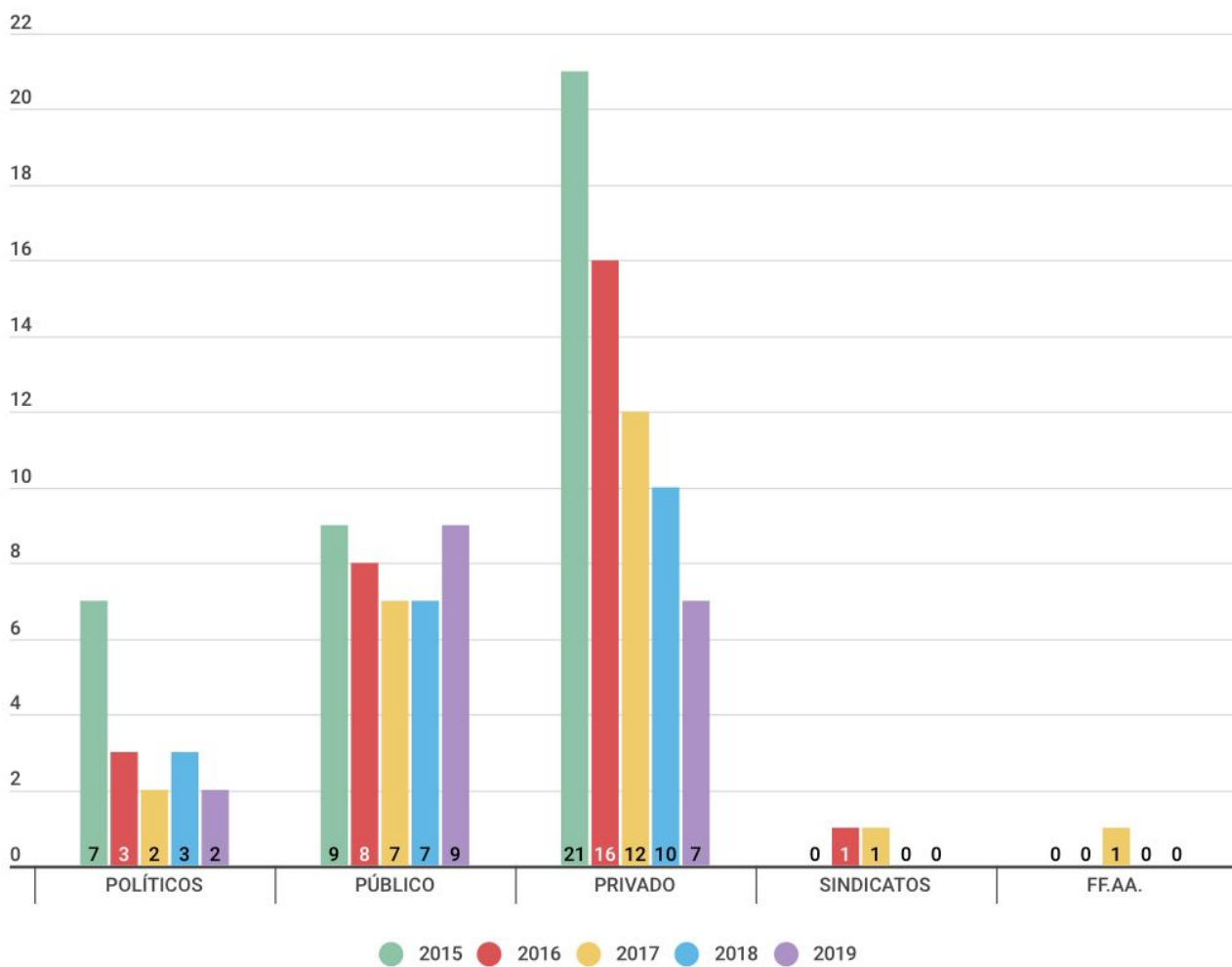
### 4. Comparativa amenazas por categorías (2014-2019)



## 5. Tabla amenazas por responsables (2014-2019)

RESPONSABLES	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
POLÍTICOS	7	3	2	3	2	17
PÚBLICO	9	8	7	7	9	40
PRIVADO	21	16	12	10	7	66
SINDICATOS	0	1	1	0	0	2
FF.AA.	0	0	1	0	0	1
TOTAL	37	28	23	20	18	126

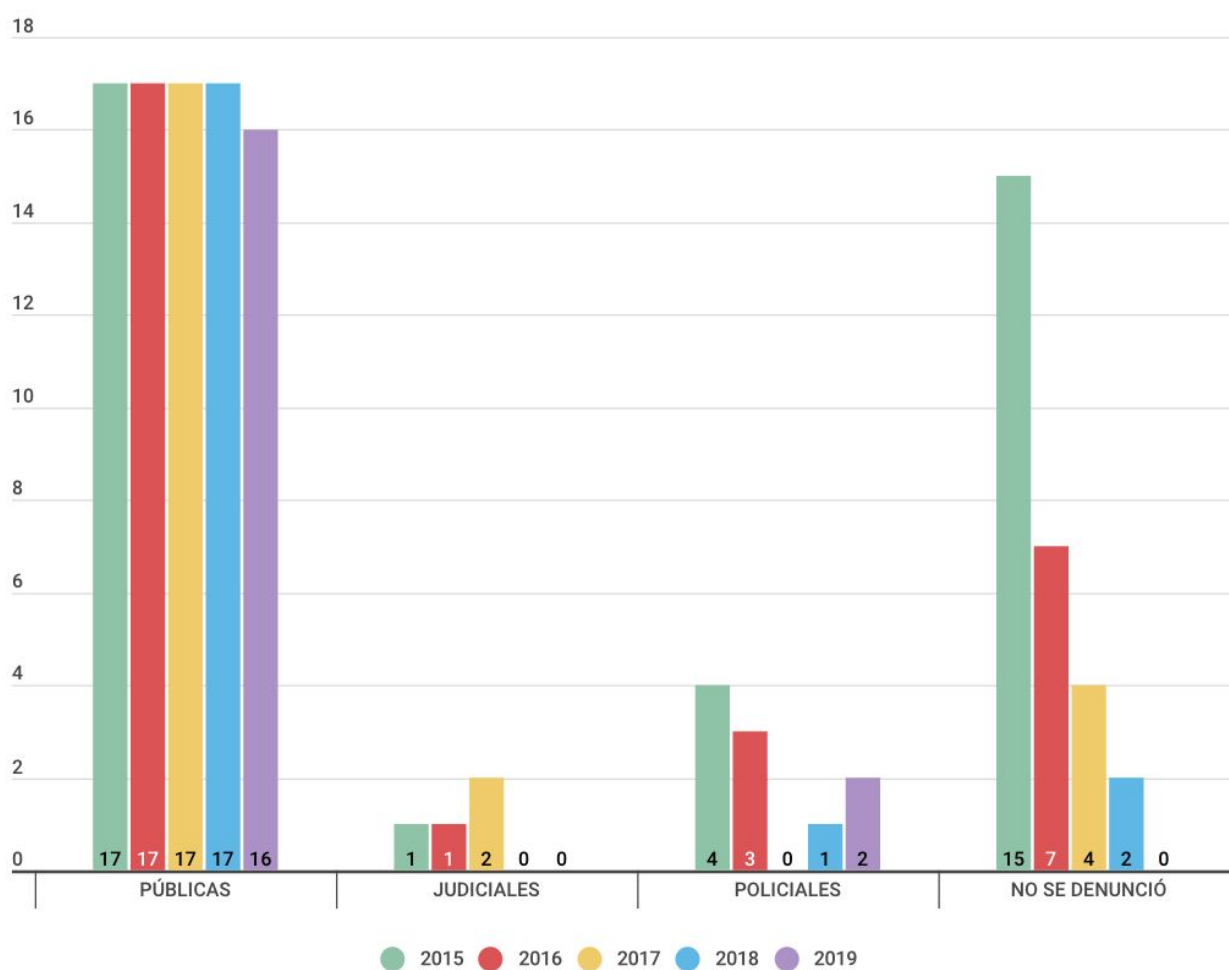
## 6. Comparativa amenazas por responsables (2014-2019)



## 7. Tabla amenazas por denuncias (2014-2019)

DENUNCIAS	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
PÚBLICAS	17	17	17	17	16	84
JUDICIALES	1	1	2	0	0	4
POLICIALES	4	3	0	1	2	10
NO SE DENUNCIÓ	15	7	4	2	0	28
TOTAL	37	28	23	20	18	126

## 8. Comparativa amenazas por denuncias (2014-2019)

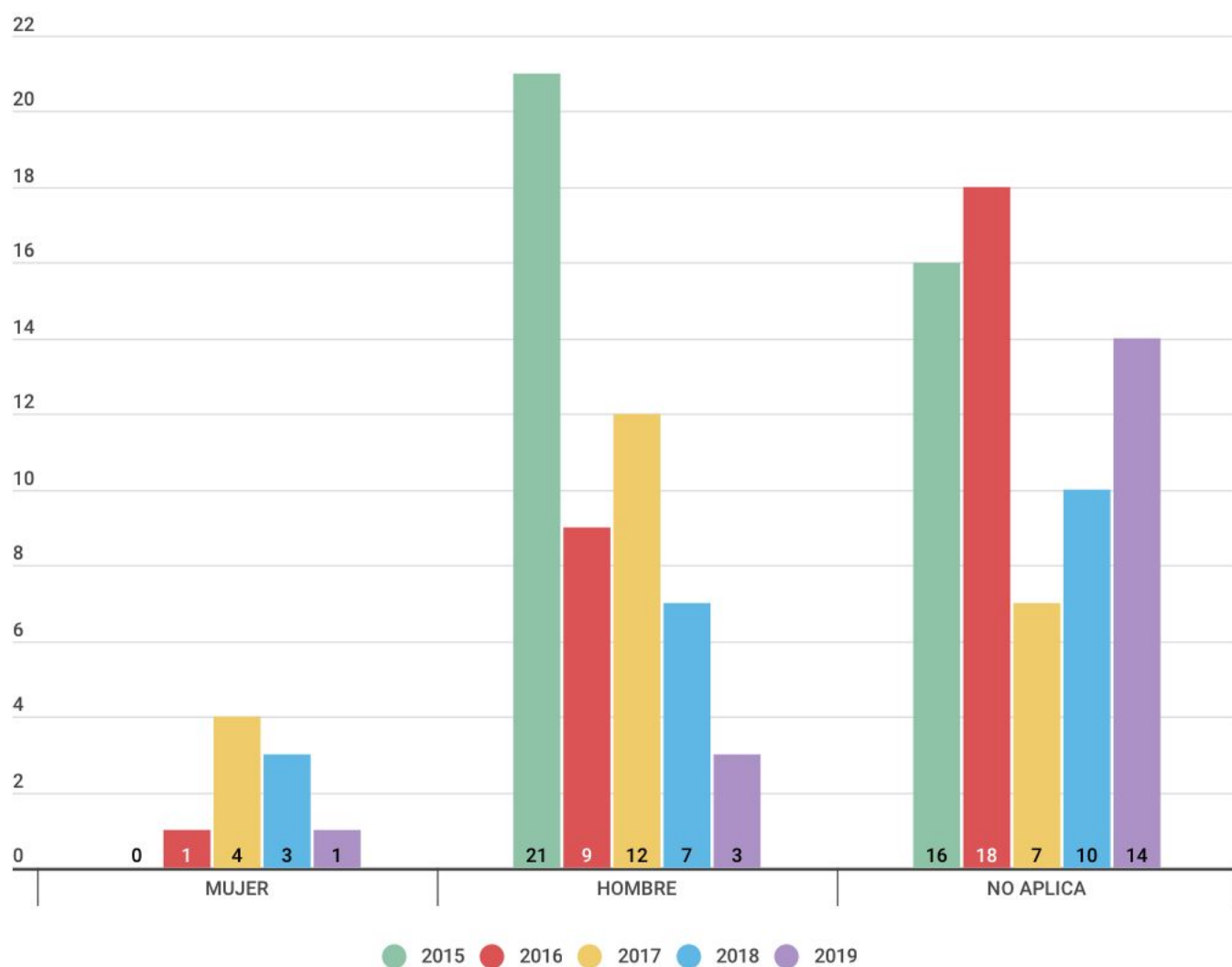




### 9. Tabla denuncias según sexo (2014-2019)

SEXO	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
MUJER	0	1	4	3	1	9
HOMBRE	21	9	12	7	3	52
NO APLICA	16	18	7	10	14	65
TOTAL	37	28	23	20	18	126

### 10. Comparativa denuncias según sexo (2014-2019)



### 11. Tabla denuncias por departamentos (2014-2019)

DEPARTAMENTOS	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
ARTIGAS	0	0	1	0	2	3
CANELONES	0	0	0	0	2	2
CERRO LARGO	1	0	0	0	1	2
COLONIA	4	2	1	1	0	8
DURAZNO	0	0	0	0	1	1
FLORES	0	0	1	1	0	2
FLORIDA	1	2	0	0	0	3
LAVALLEJA	0	0	0	0	0	0
MALDONADO	0	1	1	0	0	2
MONTEVIDEO	15	17	16	16	9	73
PAYSANDÚ	0	2	2	0	0	4
RÍO NEGRO	2	0	0	0	0	2
RIVERA	1	0	0	0	0	1
ROCHA	3	1	0	0	1	5
SAN JOSÉ	0	0	1	0	1	2
SALTO	1	1	0	1	0	3
SORIANO	7	2	0	1	0	10
TACUAREMBÓ	1	0	0	0	1	2
TREINTA Y TRES	1	0	0	0	0	1
TOTAL	37	28	23	20	18	126

## 12. Comparativa denuncias por departamentos (2014-2019)

