


LIBERTAD DE EXPRESIÓN:

◆ **LA HOJA DE RUTA 2021-2025**



INTRODUCCIÓN

Esta propuesta está destinada a construir, en Ecuador, una agenda de la comunicación, el periodismo y la libertad de expresión a partir del 2021. Su objetivo es analizar cuál es el legado de la comunicación y la libertad de expresión luego de los últimos periodos presidenciales.



ANTECEDENTES

Entre 2007 y 2017, las acciones tomadas por el Gobierno de Rafael Correa construyeron un escenario hostil para la comunicación que afectó gravemente la libertad de expresión. Bajo el Gobierno de Lenin Moreno, ha existido una actitud respetuosa desde la Presidencia de la República y se realizaron unas reformas a la Ley Orgánica de Comunicación que suprimió los aspectos punitivos de la Ley. No obstante, no se avanzó ni se profundizó en una agenda positiva que permitiría al país avanzar hacia la vigencia plena del derecho a la libertad de expresión y muchos problemas han permanecido intactos o se han agravado.

Asimismo, durante la administración de Moreno, no se avanzó en otras reformas necesarias, como la reforma al artículo 5 que declara a la comunicación como un servicio público, que fue aprobada el 10 de diciembre de 2020 por la Asamblea Nacional y vetada parcialmente por el Ejecutivo en enero del presente año. Actualmente el Informe No Vinculante de este proyecto se encuentra en espera de su tratamiento en el Pleno de la Asamblea Nacional.

Por otro lado, las anunciadas reformas al Código Orgánico Integral Penal para la despenalización de la opinión en delitos como injurias o calumnias, quedaron en promesas y no se han ejecutado. El capítulo cuarto de este cuerpo normativo, que incluye las reglas para la investigación de delitos cometidos mediante los medios de comunicación social desde el art. 512 al art. 518, no fue reformado. De hecho, tanto funcionarios públicos como operadores judiciales, han utilizado figuras penales para perseguir a periodistas, ciudadanos y activistas enjuiciados por ejercer la libertad de expresión.

La Función Judicial también ha representado un papel importante en las vulneraciones a la libertad de expresión, desde falta de independencia y

transparencia en los distintos procesos; así como el uso de la justicia por parte de los operadores judiciales en contra de periodistas que emiten opiniones críticas respecto a su trabajo.

En el año 2018, se evidenció las omisiones por parte del Estado en cuanto a la protección del ejercicio periodístico, con el secuestro y asesinato de Javier, Paúl y Efraín, mientras realizaban una cobertura en la frontera. Esto llevó a la creación del Comité para la Protección de Periodistas que promovió la sociedad civil, pero cuyo funcionamiento quedó completamente en manos de entidades del poder Ejecutivo como el Ministerio de Gobierno y el Consejo de Comunicación.

Con las protestas de octubre de 2019, en las que se presentaron casos de agresión física y retenciones de periodistas, se visibilizó la falta de actuación de dicho Comité; posteriormente se planteó su reactivación, sin embargo esto no llegó a materializarse.

Por último, el desarrollo de la Pandemia COVID-19, acompañado de graves problemas de gestión y manejo de medios públicos, dio como resultado despidos masivos, medios incautados, la mayoría en virtual quiebra y con extrabajadores reclamando sus haberes por meses, sin recibir líneas claras respecto a lo que sucederá con estos medios. A esto se debe sumar las limitaciones en el acceso a la información pública en el país, lo que provocó un alto nivel de desinformación a la ciudadanía.

A ello se suma la precariedad del acceso a la información en el país, los límites se agudizaron el 2020, sobre todo durante el período de la pandemia.

OBJETIVO



Plantear acciones que permitan al gobierno entrante configurar una agenda de trabajo para la comunicación y la libertad de expresión en Ecuador, desde las distintas esferas pública, privada, académica y social.



ACCIONES DESDE EL PODER EJECUTIVO

Los mayores agresores a la libertad de expresión siguen siendo autoridades estatales locales y funcionarios públicos de provincia, a través de medidas administrativas, legislativas y judiciales; estos enjuiciamientos son realizados para sancionar críticas en razón de su desempeño como autoridades y servidores públicos.

Después de las agresiones físicas, tanto la violación de derechos digitales como la censura en internet, cierre de páginas, hackeos a sistemas informáticos, ciberamenazas y acoso sistemático por redes y medios sociales, ocupan un espacio importante en las vulneraciones a la libertad de expresión.

Hechos de violencia que marcaron la historia del periodismo ecuatoriano y el principio de una ruta encaminada a la responsabilidad del Estado en el desarrollo de política pública que garantice la seguridad de quienes ejercen el oficio periodístico fueron el asesinato del periodista y presentador de televisión Fausto Valdivezo el 11 de abril de 2013 que se mantiene ocho años en la impunidad; el

secuestro y asesinato de Paúl Rivas, Javier Ortega y Efraín Segarra, miembros del equipo periodístico de Diario El Comercio, secuestrados el 26 de marzo de 2018 por el grupo narcoguerrillero frente Óliver Sinisterra, en la frontera entre Ecuador y Colombia; y el reciente asesinato del presentador de TV, Efraín Ruales.

Estos hechos mostraron la realidad de la situación de indefensión y el alto riesgo que enfrentan los periodistas en Ecuador. Ante esto, la sociedad civil se auto convocó en una Mesa de Trabajo que comenzó a operar en mayo de 2018 para pedir al Estado la instauración de un mecanismo de protección rápido, como lo fue el Comité de Protección para la Seguridad de Periodistas, que finalmente se convirtió en un Comité Interinstitucional de conformación únicamente estatal.

Después de su conformación el Comité operó en octubre de 2019 cuando ante la grave crisis que significó el secuestro masivo de 32 periodistas en el ágora de la Casa de la Cultura Ecuatoriana durante el paro nacional, se constituyó para afrontar las negociaciones que finalizaron en la

liberación de los retenidos, con intervención de la ONU y Fundamedios como testigos.

En el marco de las protestas también se reportaron ataques físicos a 16 periodistas, todos provocados por la Policía Nacional; aunque estaban claramente identificados, algunos de ellos fueron agredidos con toletes, puños y rociados con gas lacrimógeno.

Otro pendiente es la falta de adopción de medidas efectivas para combatir la desinformación; durante el paro nacional se viralizaron las “noticias falsas” que pretendían generar caos y desestabilización.

En cuanto a medidas legislativas, la reforma al reglamento de la LOC se encuentra aún pendiente, pese a ser un instrumento clave para la aplicación de la Ley. De acuerdo al art. 147 de la Constitución, el Presidente de la República tiene la obligación de expedir los reglamentos necesarios, para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

La falta de transparencia en relación a solicitudes de información durante la Pandemia COVID-19 realizadas a instituciones del Estado, tales como Fiscalía, y el impedimento de cobertura en otros casos, es otro gran problema generado por el Estado; el acceso a la información oficial empezó a limitarse, especialmente con las ruedas de prensa, la información dada por el Ministerio de Salud se convirtió en unidireccional dejando a los

reporteros sin la posibilidad de hacer consultas inmediatas a la principal fuente de información durante esos días.

Las afectaciones al acceso a la información pública han sido una de los principales problemas que ha limitado severamente el derecho a la información de los ecuatorianos. Mientras los flujos de información desde los entes estatales han sido restringidos, el periodismo reveló una profunda, sistemática y estructural corrupción en el sistema de salud del país, lo que conllevó a una serie de amenazas que requería la necesidad de activar mecanismos de protección, como el Comité de Protección de Periodistas, pero el mismo no fue activado.

Las irregularidades en los concursos públicos de frecuencias han sido un tema latente en este último periodo presidencial, con un concurso para el funcionamiento de medios de comunicación social privados y comunitarios de radiodifusión sonora y televisión abierta anulado por falta de transparencia, bases amañadas y favoritismo hacia ciertos grupos mediáticos que concentran frecuencias.

La gravedad de los hechos hizo que la Contraloría envíe tres informes con indicios de responsabilidad penal relacionados directamente al concurso; también se observaron posibles indicios de responsabilidad penal en el caso de Televisión Satelital S.A. También se evidenció la existencia de concentración de frecuencias por parte de tres grupos empresariales; 146 frecuencias para televisión y radio se encuentran en manos de estos tres grupos.

SON ACCIONES QUE EL EJECUTIVO PUEDE TOMAR:

1. Realizar su función de colegislador, considerando los estándares internacionales de Derechos Humanos en materia de Libertad de Expresión.

2. Enviar un proyecto de Ley Orgánica de Comunicación que derogue la legislación vigente.

3. Promover el acceso a la información de calidad, impedir la censura, afianzar el acceso a internet y combatir la desinformación en el marco de la Pandemia COVID-19.

4. Reforma del Código Orgánico Integral Penal, artículos 182 y ampliación del 183.

5. Generar incentivos fiscales con base en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, como exoneración de impuestos a la renta y salida de divisas, con la finalidad de dirigir esos recursos a la generación de nuevas plazas de trabajo para periodistas.

6. Solicitar una auditoría al vigente concurso de frecuencias, para fiscalizar lo actuado por ARCOTEL, acorde a lo que establecen los estándares y principios internacionales.

7. Ratificar su deber constitucional de garantizar la plena vigencia de los derechos y libertades fundamentales; principalmente la libertad de expresión, obligándose a respetar las resoluciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

8. Adoptar el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad; y generar un protocolo de protección estandarizado.

9. Activar y poner en funcionamiento el Comité de Protección para Periodistas con la participación de la sociedad civil, otorgando los recursos necesarios para la consecución de sus fines.

10. Regular la pauta oficial del Gobierno para que cumpla los estándares de equidad, transparencia y pluralismo; racionalizar también el gasto en publicidad.

11. Comprometerse con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP) y cumplir y garantizar el acceso a este derecho humano.

12. Aplicar las políticas públicas destinadas al desarrollo de los principios del *Open Data* (Datos abiertos), como estándar de transparencia en el sector público. Ecuador es parte de la Alianza del Pacto Internacional para el *Open Government en 2018*, sin embargo no se han aplicado dichas políticas internacionales.

13. Reformar el sistema de comunicación estatal para que cumpla una función

socialmente responsable y compatible con un Estado democrático.

14. Realizar una auditoría de los medios incautados y proceder a su inmediata venta.

15. Garantizar la independencia de los medios públicos e implementar estándares internacionales para su funcionamiento.

16. Prohibir, de manera expresa, toda acción estatal de espionaje, físico y/o tecnológico, contra ciudadanos en general y periodistas en particular.

17. Ratificar y comprometerse con la lucha contra la desinformación.

18. Procurar que el Consejo de Educación Superior revise el proceso de ingreso de estudiantes a las universidades públicas con el propósito de que las personas interesadas realicen estudios, particularmente en los campos de comunicación, periodismo y áreas relacionadas, a través de las modalidades presenciales, a distancia o en línea.

19. Transparentar y agilizar las condiciones y cronogramas para la ejecución de las acciones determinadas en el "Plan Maestro de Transición a la Televisión Digital Terrestre 2018-2021".



ACCIONES LEGISLATIVAS

La Ley Orgánica de Comunicación aprobada en 2013, se convirtió en un instrumento legal de carácter punitivo que rige la actividad periodística. Desde entonces funcionó como herramienta para vulnerar la libertad de expresión, prensa y Derechos Humanos. El 18 de diciembre de 2018 se eliminaron las normas deontológicas impuestas desde el Estado, así como la figura de linchamiento mediático; también se dio un plazo de 180 días para que la Superintendencia de la Información y Comunicación desaparezca.

A pesar de estas reformas aprobadas, se dejó de lado aspectos significativos como la reforma que elimina el carácter de servicio público de la comunicación. Tampoco se avanzó en dotar de un marco normativo adecuado al funcionamiento de los medios públicos, que mantienen como medios al servicio del Gobierno; tampoco se realizaron avances en la regulación de cadenas nacionales ni de la publicidad oficial.

El 16 de septiembre, se produjo una filtración masiva de datos personales de 17 millones de ecuatorianos, incluidos niños y gente fallecida, según la compañía de seguridad vpnMenor. En este sentido el Ejecutivo presentó un proyecto de Ley que a la fecha actual se encuentra en Informe para Primer Debate del Pleno de la Asamblea Nacional.

La Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, actualmente reposa en la Comisión de Derechos Colectivos de la Asamblea Nacional, el objetivo de esta Ley es generar acciones para transparentar el acceso a las acciones que hacen los servidores públicos y de esa manera esclarecer los procesos, mejorar la fiscalización y luchar contra la corrupción, por lo que resulta necesaria su pronta aprobación.

Se torna necesario revisar y aprobar una legislación nueva, acorde con los estándares internacionales. El punto de

partida para la discusión debe ser el cumplimiento de las normativas desarrolladas en diversos tratados y sentencias de cortes de DDHH; además de la garantía de los tres principios que el Marco Jurídico Interamericano establece para que las limitaciones a la libertad de expresión sean legítimas.

La regla general es la compatibilidad de las limitaciones con el principio democrático. Para las limitaciones hay condiciones específicas derivadas del artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, mediante el denominado test tripartito para el establecimiento de limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión. El mismo debe cumplir con los siguientes parámetros: 1. Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; 2. Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana. Debe ser la mínima necesaria; 3. Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden.

Asimismo, los estándares señalan que es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana: las limitaciones no deben equivaler a censura previa por lo que deben únicamente ser establecidas por responsabilidades ulteriores y proporcionales; las limitaciones discriminatorias o que produzcan efectos discriminatorios; y, limitaciones impuestas a través de medios indirectos.

Los instrumentos de referencia deben ser las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU, y las cartas emitidas por los Relatores de Libertad de Expresión de la OEA y de la ONU con las observaciones establecidas a las normas, respecto de la libertad de expresión.

Existen otros cuerpos legales que deben ser revisados, pues afectan el desarrollo de los medios y el periodismo. Estos son: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el

Código de la Democracia (abuso de cadenas nacionales y regulación de espacios de promoción electoral, problemas de contratación y pago por parte del CNE), el Código Civil y la Ley Antimonopolio.

ASÍ, DESDE EL LEGISLATIVO, SE PROPONE PROMOVER ACCIONES COMO:

1. Reformar la Ley Orgánica de Comunicación en cuanto al mecanismo para la garantía del derecho a la rectificación o réplica, de tal forma que no sea un sistema para la censura, vía la imposición de contenidos; incorporar la regulación de la actividad de los medios públicos para garantizar los principios de servicio público, independencia de gestión, independencia editorial, pluralidad; regular la publicidad oficial para que no se utilice como mecanismo de sanciones y cumpla con criterios de equidad y transparencia; garantizar la asignación transparente, justa, plural, de las frecuencias de radio y televisión; garantizar y promover, de forma real el desarrollo de medios comunitarios; trasladar el artículo 103 acerca de la difusión de contenidos musicales a la Ley de Cultura; y, eliminar los artículos referentes a la distribución de publicidad.

2. Aprobación de una legislación que garantice efectivamente el acceso a la información y la transparencia, cumpliendo los estándares desarrollados en materia de *Open Data* y *Open Government*, y de lucha contra la corrupción. Esta norma deberá viabilizar la transparencia en la información de los expedientes judiciales.

3. Debatir y aprobar la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

4. Fiscalización del proceso del actual proceso público competitivo de frecuencias desde sus inicios.

5. Desarrollo de una legislación que garantice la libertad de expresión en Internet y los derechos digitales, es decir, los Derechos Humanos en Internet.

6. Reforma del Código Orgánico Integral Penal para eliminar la figura de la contravención para castigar la opinión, como pretexto de la protección del honor, así como para eliminar los tipos penales relacionados con el sabotaje y la paralización de servicios públicos relacionados con el ejercicio de la protesta social pacífica.

7. Promover la renovación tecnológica y la transición hacia nuevos medios. Debatir y aprobar la Ley de Protección de Datos Personales.

8. Reforma de la Ley Antimonopolio, la cual prohíbe que quien tenga actividad económica en cualquier sector económico no pueda invertir en un medio de comunicación.

9. Desarrollar una Ley de Protección al Trabajo de la Prensa que permita proteger a las y los periodistas en el ejercicio de su profesión.



ACCIONES EN EL SISTEMA JUDICIAL

La impunidad rodea las agresiones contra la prensa. Nunca se produjo un reconocimiento explícito por parte del Estado de su responsabilidad en las agresiones contra la prensa, más allá de lo que en 2018 hicieron la Defensoría del Pueblo; y la Mesa por la Verdad y la Justicia; Perseguidos Políticos, Nunca Más, que expuso la violación de Derechos Humanos usando a las cortes como herramienta de persecución y castigo, pero cuyo informe al final no mereció atención alguna de los órganos de justicia.

El caso más grave es la impunidad que se construye alrededor del caso del asesinato del periodista Fausto Valdivieso, secuestro y asesinato de Paúl Rivas, Javier Ortega y Efraín Segarra, equipo periodístico de Diario El Comercio. El informe del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de la CIDH publicado en diciembre de 2019, demuestra que la Fiscalía General del Estado en Ecuador no avanza y conduce las investigaciones de forma errática, en lo que parecen más acciones enfocadas en proteger la posible responsabilidad de agentes estatales.

POR ESTO SE PROPONE:

1. Capacitar de forma sistemática y consistente a los operadores de Justicia para que tengan claridad y apliquen los tratados y estándares internacionales en las sentencias que impliquen casos de libertad de expresión.
2. Desarrollar análisis críticos de sentencias que hayan significado vulneraciones o retrocesos a la libertad de expresión en los últimos años.
3. Acoger y ordenar el cumplimiento de sentencias internacionales que vayan en la línea de garantizar la libertad de expresión.
4. Convertirse en agentes de garantía real del derecho a la libertad de expresión y, en general, de los Derechos Humanos.
5. Mejorar sustancialmente sus niveles de transparencia y recordar que son sujetos obligados para el acceso a la información pública, aún en el marco del debido proceso.
6. Cumplir la disposición constitucional que ordena que en casos de violaciones a DDHH no se puede negar ni ocultar información.
7. Capacitar a los operadores judiciales en materia de libertad de expresión con la finalidad de evitar el uso de la justicia como mecanismo de censura previa.



ACCIONES EN EL SECTOR PRIVADO

Bajo el contexto de la pandemia COVID-19 se evidenció que el gobierno no ha adoptado protocolos estandarizados que permitan a los medios otorgar los niveles adecuados de protección a periodistas y trabajadores, incluyendo camarógrafos, fotógrafos, personal técnico, obreros, personal de servicio. A su vez se realizaron despidos masivos e injustificados de periodistas, también se ha contabilizado el cese de la edición impresa de al menos nueve medios en Ecuador, y el cierre de varios medios de comunicación.

EN ESTE SENTIDO SE PROPONE:

1. Desarrollar mecanismos efectivos y fuentes de autorregulación, así como dar cumplimiento a la normativa legal vigente en beneficio del periodismo y los medios de comunicación.
2. Establecer nexos y diálogos con la sociedad civil y la academia para fomentar el punto anterior.
3. Impulsar el desarrollo de un periodismo independiente, digno, riguroso, investigativo, comprometido únicamente con el público y la sociedad.
4. Comprometerse a no utilizar prácticas desleales de competencia.
5. Propiciar la adopción de las mejores prácticas y estándares de responsabilidad social, empresarial y los mejores estándares de calidad empresarial.
6. Enfocar sus nuevas inversiones en el desarrollo y reconversión tecnológica de los medios o de nuevos medios en el país.
7. Adoptar protocolos de autoprotección en las coberturas de periodistas.

ACCIONES DESDE LA ACADEMIA Y LA SOCIEDAD CIVIL

Las protestas de octubre de 2019 revelaron el discurso estigmatizante y de odio contra periodistas y medios que fue instaurado durante el mandato de Rafael Correa (2007-2017). Frases como “prensa corrupta” y “prensa vendida” fueron replicadas desde diversos sectores. La desconfianza de la ciudadanía hacia los comunicadores, especialmente, aquellos pertenecientes a algunos medios tradicionales, no ha cesado.

Una de las observaciones realizadas en el Informe sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión en Ecuador, por el Relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión de la Organización de las Naciones Unidas y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, es la necesidad de los gobiernos de trabajar conjuntamente con la sociedad civil para erradicar ese imaginario colectivo frente al trabajo de los medios.

EN TAL SENTIDO, SE PLANTEA:

1. Propiciar el debate sobre la situación del periodismo, los medios de comunicación y la libertad de expresión con el desarrollo de mesas redondas, coloquios, foros, etc.
2. Establecer mesas de diálogo multipartitas donde los distintos actores de la comunicación puedan dialogar y llegar a acuerdos.
3. Fortalecer ejercicios de veeduría y apoyar los esfuerzos de autorregulación de los medios de comunicación y de los periodistas.
4. Desarrollar estudios académicos que analicen de manera profunda casos de vulneración a la libertad de expresión.
5. Elaborar estudios académicos sobre la preparación de los periodistas, y su capacitación para distintos tipos de investigación periodística.
6. El Estado, a través de las instituciones enfocadas en el desarrollo del sector académico e investigativo, debe impulsar las investigaciones de las universidades ecuatorianas en materia de comunicación y libertad de expresión.
7. Revisar las mallas curriculares de las carreras de Comunicación y Periodismo para acercar más a los futuros profesionales con los medios de comunicación.
8. Organizar congresos y capacitaciones en torno al marco legal nacional e internacional del ejercicio periodístico.
9. Organizar diálogos y encuentros entre periodistas y estudiantes, a fin de lograr una mayor cercanía de los estudiantes con el oficio.
10. Producir documentos que sirvan para un mejor ejercicio periodístico cotidiano.
11. Que el Estado fomente políticas de acceso a Internet para investigadores, académicos y estudiantes.
12. Generar acciones interinstitucionales en los espacios académicos que permitan fomentar la alfabetización digital y combatir la desinformación.