

# El Salvador

## ARTICLE 19, IDHUCA, APES and ARPAS Submission to the UN Universal Periodic Review

Seventh Session of the UPR Working Group, February 2010

Spanish Version follows

### Introduction

1. ARTICLE 19 is a non-governmental human rights organisation that works globally to promote and protect freedom of expression and information. The Human Rights Institute of the University of Central America “José Simeón Cañas” (IDHUCA) is an academic institution that promotes human rights through citizen participation and institutional strengthen. The Association of Journalists of El Salvador (APES) is a journalist’s organisation. The Association of Radios and Participative Programmes of El Salvador (ARPAS) is a organisation for community radios that works towards a democratic society promoting freedom of expression for the vulnerable groups.

2. The four submitting organisations – ARTICLE 19, IDHUCA, APES and ARPAS – work to promote freedom of expression and information not as a luxury, but as a basic human right which is fundamental for the development of other rights and the consolidation of democracy.

3. This Submission is provided as a contribution to the process of preparation for the Universal Periodic Review of El Salvador, to be considered at the 7th Session in February 2010.

4. This Submission focuses on six key areas of concern in relation to El Salvador’s international obligations regarding freedom of expression and information. These are as follows: 1) lack of legislation regulating the **right to information**; 2) failure of the regulatory framework for the media to promote **pluralism and diversity**; 3) **attacks** on and intimidation of journalists, human rights defenders and other social communicators; 4) **criminalisation of defamation** and other content restrictions; 5) a failure to regulate **official advertising**; and 6) obstructions to the **right to truth**.

### Access to Information

5. The right to information, in the sense of a right to access information held by public bodies, is not provided for by law in El Salvador. There are two legal initiatives currently being discussed in Congress that, if adopted, would go some way to guaranteeing this right in accordance with international standards.

6. The adoption of progressive right to information legislation is now recognised as an obligation of States under the general guarantee of freedom of expression. This has been expressly recognised by the Inter-American Court of Human Rights, among others.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C No. 151.

The legislation should recognise the principle of maximum disclosure of information and provide for an institutional framework which ensures effective implementation of the rules and which establishes clear procedures to facilitate requests for information.

### **Pluralism in the Media**

7. One of the fundamental international standards regarding freedom of expression is the obligation of States to promote diversity and pluralism in the media. This has been recognised by numerous international and regional judicial and quasi-judicial bodies. A key aspect of pluralism is to promote, within the broadcasting system as a whole, equitable representation of all three tiers of broadcasters, namely public, private and community broadcasters, under the oversight of an independent regulatory body. Measures should also be taken to prevent undue concentration of media ownership.

8. Regrettably, the situation in El Salvador fails to meet these international standards. There is no independent regulatory body with a mandate to promote pluralism. The current legislation, the 1997 Telecommunications Law, fails to recognise community broadcasters at all, only providing for commercial, public and amateur radio services (the latter can only be “of a personal nature and not for profit”).<sup>2</sup>

9. Article 84 of the Telecommunications Law allocates frequencies via a public auction. Although this reduces the arbitrariness and opacity in the licence allocation process, it leads to the structural exclusion from broadcasting of various sectors, particularly members of vulnerable groups. Establishing technical and financial requirements as the primary conditions to gain access to frequencies prevents equal opportunities of access for all. Access to the media is not guaranteed for citizens in general, limiting the right to freedom of expression.

10. El Salvador also lacks rules preventing monopolisation of the media. This has resulted in a situation where some 77% of the print media belongs to two families, while 75% of network television is owned by a single person.<sup>3</sup> This is despite the existence of Article 110 of the Constitution against monopolies.

### **Attacks against Journalists and Human Rights Defenders (HRDs)**

11. According to information collected by the four submitting organisations, physical and verbal attacks against journalists and others for the peaceful expression of their views have increased since 2007. 14 attacks were registered in the 12 months from May 2008 to April 2009. A total of 80 cases of physical attacks and 3 cases of assassinations of journalists have been documented since 2004. The worst year was 2006, when a total of 24 attacks were recorded. Between 2004 and 2006, most of the attacks against journalists were carried out by protestors and members of social movements. This tendency has changed in recent years, when officials, including police, have been identified as the primary perpetrators.

---

<sup>2</sup> Telecommunications Law, 1997, as amended.

<sup>3</sup> Los monopolios de la verdad, Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana, Una investigación de Trust for the Americas y el Instituto Prensa y Sociedad (IPyS). Guillermo Mastrini and Martín Becerra, Prometeo Libros, 2009.

12. Our analysis of the pattern of these attacks shows that many are in response to the media outlets' editorial line. This is particularly true in the provinces, where media outlets and journalists face repercussions if they deal with sensitive issues such as drug trafficking, social conflicts and corruption. Other social and human rights organisations have also denounced cases of physical and verbal attacks, including death threats directed at those who express critical views of the government and certain economic interest groups. Most of these cases remain unpunished, leading to a culture of impunity and exerting a chilling effect on the exercise of the right to freedom of expression.

13. According to data gathered by the submitting organisations, there has been a significant growth in the number of attacks against human rights defenders. These attacks are generally directed at those addressing particularly delicate or controversial human rights issues. Since 2005 29 cases of attacks against HRDs have been recorded. A recent incident of note is the harassment of human rights defenders and social communicators in the area of Cabañas, in response to their speaking out against a proposed mining operation that Pacific Rim Mining Corp. is promoting in the area. Activist Marcelo Rivera was murdered and several others in the region have been subject to attacks and threats.

### **Criminal Defamation and Other Restrictions**

14. Calumny, defamation and slander are all criminal offenses in El Salvador, pursuant to Articles 177-179 of the Penal Code. Conviction for these offences may be punished with prison sentences of between six months and three years. If the information is published through a media outlet, the sentence is increased to between one and four years. Pursuant to Article 180, professionals and journalists may be subject to 'special disqualification' for committing these crimes: "[T]he sentence of special disqualification for practicing their profession or trade for the same amount of time as that imposed as a prison sentence, depending on the type of offense and the damage caused." From 2004 to the present there have been 12 criminal defamation cases against journalists. The number of cases reached a peak in 2005, when five suits were brought.

15. It is increasingly being recognised that criminal defamation breaches the right to freedom of expression because it represents an excessive penalty for defamation and because reputations can be adequately protected through civil law. Special penalties for the media, and disqualification in particular, cannot be justified. These crimes foster a climate of self-censorship and should be abolished and replaced, as necessary, with appropriate civil defamation laws.

16. The vague definition of concepts in the Special Law against Acts of Terrorism, adopted in 2006, grants the authorities discretion which can be abused to unduly limit freedom of expression. The arbitrary application of this law can be seen in the case of journalist María Haydee Chicas, who in 2007 was convicted under this law, although she was later absolved. Anti-terrorism laws should meet the standards set out in the *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*.<sup>4</sup> These stipulate that any restriction on freedom of expression should "have the genuine purpose and demonstrable effect of protecting a legitimate national security

---

<sup>4</sup> Adopted by a group of experts in 1995. Available at: <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

interest”, should be “...the least restrictive means possible for protecting that interest...” and should apply only to information that “...poses a serious threat to a legitimate national security interest...”<sup>5</sup>

### **Lack of Regulation of Official Advertising and the Right of Reply**

17. There is no specific legislation or policy for the allocation of official advertising contracts to media outlets. This has resulted in a situation where such allocations are made in a partial manner, depending on the editorial line of a media outlet. In other words, outlets which maintain an independent and critical stance towards the government are less likely to receive official publicity contracts, regardless of the objective logic of placing such advertisements in them. What is needed is transparent regulation based on objective criteria, to prevent public resources from being assigned arbitrarily from becoming a control mechanism for media.

18. Although the right to reply is recognised in Article 6 of the Constitution of El Salvador, in the section on fundamental rights and guarantees, there is no law to enforce it in practice. This right is not respected in practice by the mass media. Article 14 of the American Convention on Human Rights calls on all States Parties to respect the right of reply, which provides an accessible remedy for those whose rights have been undermined by poor reporting and yet which represents a reasonable burden for media outlets compared to criminal defamation suits.

### **CONCLUSIONS**

19. The government should, after consultation with all relevant stakeholders, adopt a right to information law that is in keeping with international standards in this area.

20. The Telecommunications Law should be substantially amended to establish an independent body to regulate broadcasting of public interest information. Auctions should be done away with and instead a fair and transparent licensing process should be put in place, based on clear and pre-established public interest considerations, including diversity.

21. The law should also require the relevant regulatory bodies to adopt a global plan for assigning broadcasting frequencies to all three types of broadcasters – public, private and community. Effective measures should also be put in place, including potentially by taking advantage of the digital switchover, to limit concentration of media ownership.

22. Community broadcasting should be explicitly recognised and promoted in law. Special licensing procedures and rules for community broadcasters, which are adapted to their specific circumstances, should be adopted so that they do not have to compete against private actors for licenses.

23. Effective measures should be adopted to protect journalists, human rights defenders and other social communicators from attacks aimed at silencing them. When

---

<sup>5</sup> See Principles 1.2 and Principle 1.3.

such attacks do take place, effective investigations should be undertaken to identify and punish those responsible.

24. Criminal defamation should be abolished and content and other restrictions on freedom of expression should be reviewed to ensure that they conform with international standards.

25. The allocation of official advertising should be subject to regulation in order to ensure that it is based on fair and objective criteria, rather than the editorial line of media outlets.

26. Legislation governing the right of reply should be adopted and implemented.

## El Salvador

### ARTICLE 19, IDHUCA, APES y ARPAS Informe para la ONU Examen Periódico Universal

Séptima Sesión del Grupo de Trabajo del EPU, febrero 2010

#### Introducción

1. ARTICLE 19 es una organización no gubernamental de derechos humanos que trabaja a nivel internacional para promover y proteger la libertad de expresión e información. El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) es un instituto académico universitario que promueve y defiende los derechos humanos promoviendo la participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones estatales. La Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) es una organización que agremia a periodistas de diversos medios de comunicación y de instituciones públicas y privadas, así como a académicos del área. La Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) es una asociación de radios comunitarias que lucha por el desarrollo de una sociedad democrática al servicio de los sectores más vulnerables.

2. Las organizaciones que presentan este informe -ARTICLE 19, IDHUCA, APES y ARPAS- trabajan para promover la libertad de expresión e información no como un lujo, sino como un derecho humano básico fundamental para el desarrollo de otros derechos y el desarrollo de la democracia.

3. A través de este informe las organizaciones que lo elaboran buscan contribuir al proceso de preparación del Examen Periódico Universal de la República de El Salvador para ser considerado en el 7mo Periodo de Sesiones en febrero 2010.

4. Este informe se enfoca en seis áreas de preocupación de acuerdo a las obligaciones internacionales en cuanto al derecho a la libertad de expresión e información como sigue: 1) falta de legislación y regulación del **derecho de acceso a la información**; 2) la carencia de un marco regulatorio de los medios de comunicación que promueva el **pluralismo y diversidad**; 3) **agresiones** e intimidación contra periodistas, comunicadores sociales y defensores de derechos humanos; 4) **la criminalización de la difamación** y otras restricciones al contenidos; 5) la falta de regulación de la **publicidad oficial**.

#### Acceso a la Información

5. El derecho de acceso a la información, en el sentido del acceso a la información de las instancias públicas, no está garantizado en la legislación del Estado de El Salvador. Existen dos iniciativas de ley que actualmente están siendo discutidas en el Congreso, que de ser aprobada, se avanzaría para garantizar este derecho de acuerdo a estándares internacionales.

6. La adopción de una legislación de acceso a la información progresiva está reconocida como una obligación de los Estados dentro de la garantía del derecho a la libertad de expresión. Esto ha sido reconocido expresamente por la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.<sup>6</sup> La legislación debe de reconocer los principios de máxima publicidad de información y proveer un marco regulatorio institucional que asegure la efectiva implementación de las reglas y que establezca procesos claros para facilitar la petición de información.

### **Pluralidad en los Medios de Comunicación**

7. Uno de los estándares internacionales fundamentales sobre el derecho a la libertad de expresión es el de garantizar la diversidad y la pluralidad de los medios. Esto ha sido reconocido por diferentes organismos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales internacionales y regionales. Un aspecto clave para la pluralidad es la de promover, como un sistema de transmisiones completo, representación equitativa para los tres tipos de transmisiones, que son el público, privado y comunitario, bajo la supervisión de un órgano regulador independiente. También deben de tomarse medidas para prevenir la concentración de la propiedad de los medios de comunicación.

8. Lamentablemente, la situación en el Salvador falla para cumplir estándares internacionales. No existe un órgano regulador independiente con un mandato para promover la pluralidad. La actual legislación, la Ley de Telecomunicaciones de 1997, falla al desconocer a las radios comunitarias, y sólo distingue los servicios comerciales, públicos o radioaficionados (estos últimos únicamente pueden ser de “carácter personal y sin fines de lucro”).<sup>7</sup>

9. El artículo 84 de la Ley de Telecomunicaciones establece que la adjudicación de frecuencias se hace en una subasta pública. Si bien esto reduce el margen de arbitrariedad y opacidad en el proceso de asignación, conlleva a la exclusión estructural de la transmisión de diversos sectores y particularmente de los más vulnerables. Establecer requisitos técnicos y financieros como principales condiciones para acceder a las frecuencias, atenta contra la igualdad de oportunidades. El acceso a los medios de comunicación por parte de la ciudadanía no está garantizado, lo que limita el derecho a la libertad de expresión.

10. En El Salvador también existe la falta de prevenir monopolios en los medios de comunicación. Esto ha dado como resultado en la situación de que el 77% de la circulación de la prensa escrita sea propiedad de dos familias, mientras que el 75% de la televisión abierta está en manos de una sola persona<sup>8</sup>. Aún cuando existe el artículo 110 de la Constitución de la República que prohíbe la existencia de monopolios y de prácticas de este tipo.

### **Agresiones a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos (DDDHH)**

11. Según información de las organizaciones que suscriben el informe, las agresiones físicas y verbales contra periodistas y otras formas de manifestación pacíficas se incrementaron en relación con el año 2007. Registrándose 14 agresiones de mayo de 2008 a abril de 2009. Un total de 80 casos a agresiones y 3 asesinatos de periodistas han sido documentados desde 2004. El año en que se registraron más

---

<sup>6</sup> Ver Claude Reyes y Otros Vs Chile, 19 de septiembre 2006, Serie C No. 151

<sup>7</sup> Ley de Telecomunicaciones de El Salvador 1997, últimas reformas en 2007.

<sup>8</sup> Los monopolios de la verdad, Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana, Una investigación de Trust for the Americas y el Instituto Prensa y Sociedad (IPyS). Guillermo Mastrini y Martín Becerra, Prometeo Libros 2009.

agresiones fue el 2006 con 24. Entre 2004 a 2006 la mayoría de los agresores fueron manifestantes en movilizaciones sociales. Esta tendencia cambio en años recientes donde se identifica a las autoridades, entre ellas a la policía, como principales perpetradores.

12. Nuestro análisis del patrón de estos ataques muestra que muchas de las agresiones son consecuencia de la línea editorial del medio, especialmente en los municipios y comunidades, se exponen a represalias si abordan temas sensibles como el narcotráfico, los conflictos armados y la corrupción. Otras organizaciones sociales y de derechos humanos también han denunciado casos de agresiones físicas y verbales, incluyendo atentados dirigidos a aquellas personas que expresan una opinión crítica a la del gobierno y a ciertos intereses y grupos económicos. En la mayoría de los casos sigue sin existir una sanción, lo que promueve una cultura de impunidad, ejerciendo un efecto negativo para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

13. Según datos recabados por las organizaciones que suscriben el documento, se observa que los ataques contra los defensores se dirigen particularmente a quienes abordan problemas de derechos humanos considerados delicados o polémicos. Desde 2005 se han registrado 29 casos de agresiones a defensores de derechos humanos. Un caso reciente es la situación de acoso que viven los defensores de derechos humanos y comunicadores en la zona de Cabañas por denunciar las consecuencias de la explotación de una mina por parte de la Pacific Rim Mining Corp. El defensor Marcelo Rivera fue asesinado y varios más han sido objeto de atentados y amenazas en la región.

### **Criminalización de la Difamación y Otras Restricciones**

14. Los delitos de calumnia, difamación e injuria están penalizados. Estos se encuentran en el Código Penal en los artículos del 177 al 179. Las penas por calumnia, difamación e injuria son sancionadas con prisión desde los 6 meses hasta los 3 años, y cuando es a través de cualquier medio de comunicación de 1 a 4 años. Al igual el artículo 180 habla de la inhabilitación especial cuando estos delitos son cometidos por profesionales o personas dedicadas a la función informativa a través de un medio de comunicación "...la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de su profesión u oficio por igual tiempo al del impuesto como pena de prisión, según la entidad de la ofensa y el daño causado". Los casos alcanzaron su punto álgido en 2005 cuando se registraron 5 procesos, y desde 2004 a la fecha han sido 12 los casos de acoso judicial contra periodistas. La posibilidad real de que a los periodistas se les inicie un proceso judicial provoca autocensura. Desde 2004 a la actualidad se han presentado 12 casos de criminalización de difamación en contra de periodistas y alcanzó su punto más alto en 2005, cuando 5 demandas fueron hechas.

15. Está ampliamente reconocido que la criminalización de la difamación atenta contra el derecho a la libre expresión ya que representa una penalidad excesiva y porque la protección a la reputación puede ser adecuada para que se encuentre dentro de la legislación civil. Sanciones especiales para los medios y la descalificación en particular, no puede ser justificada. La criminalización de estos delitos promueven un clima de autocensura y deben de ser derogados y reemplazados, en la medida de lo necesario, de acuerdo con leyes de difamación civil.

16. La vaguedad en la definición de conceptos de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo aprobada en 2006, puede ser utilizada como una medida judicial para limitar

la libertad de expresión. Al no ser específica da pie a que se aplique como un mecanismo de presión contra la libre expresión y la manifestación. Tal uso arbitrario se pudo constatar en el caso de la periodista María Haydee Chicas, que en 2007. Ella fue acusada bajo este cargo y encarcelada, para después ser absuelta. Estas acciones son contrarias a lo establecido en los Principios de Johannesburgo en Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información<sup>9</sup>. Estos estipulan que cualquier restricción a la libertad de expresión deberá “contar con el propósito genuino y el efecto demostrable de proteger un interés legítimo de seguridad nacional”. Para estar de acuerdo con este criterio la información debe demostrar que “...representa una amenaza grave a un interés legítimo de seguridad nacional...”, y las restricciones deben ser lo “...menos restrictiva posible para proteger aquel interés...”<sup>10</sup>.

### **Falta de regulación en la publicidad oficial y el derecho de réplica**

17. La ausencia de una legislación específica en la distribución de la publicidad oficial, ha permitido que sea utilizada para manipular la línea editorial de algún medio de comunicación. En otras palabras, los medios que mantienen una postura crítica e independiente frente al gobierno son susceptibles a recibir menos publicidad oficial, sin un lógica objetiva. Se necesita una regulación transparente y con criterios objetivos para que se impidan la asignación de recursos públicos de forma arbitraria y poco transparente, y para que no sea un mecanismo de control hacia los medios de comunicación.

18. Aunque el derecho de respuesta o rectificación está reconocido en el Artículo 6 constitucional como protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona. No existe una ley reglamentaria para ello y en la práctica este derecho no es respetado por la mayoría de los medios masivos de comunicación.

### **Recomendaciones**

19. El gobierno debe, después de una consulta amplia con actores interesados, adoptar una ley de acceso a la información pública de acuerdo con estándares internacionales que garantice este derecho a la sociedad.

20. La Ley de Telecomunicaciones debe ser reformada para establecer un órgano regulador independiente para garantizar la asignación de frecuencias para el interés público. Eliminar la figura de la subasta como medio de asignación de licencias y transparentar este proceso, basado en criterios de interés público claros y preestablecidos, incluyendo la diversidad.

21. Debe de desarrollarse órganos reguladores para adoptar un plan para la asignación de frecuencias de telecomunicaciones entre los tres tipos que deberían de estar contemplados –públicas, privadas y comunitarias. Medidas efectivas deben de adoptarse para programar la transferencia tecnológica de análogo a digital, como una medida para revertir o por lo menos contener la concentración de medios existente.

---

<sup>9</sup> Adoptada por un grupo de expertos en 1995. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

<sup>10</sup> Ver Principios 1.2 y Principio 1.3.

22. Los medios comunitarios deben de ser explícitamente reconocidos y promovido en la ley. La asignación de procedimientos de otorgamiento de licencias y sus reglas, deben de adaptarse a las a sus circunstancias particulares para que no compitan en contra de sectores privados para licencias.
23. Medidas necesarias deben de ser adoptadas para proteger periodistas y defensores de derechos humanos y otros comunicadores sociales de ataques que intentan silenciarlos. Y cuando se lleven a cabo agresiones llevar a cabo investigaciones efectivas para prevenir, investigar y castigar las agresiones que tienen lugar dentro de su jurisdicción. En particular en zonas rurales.
24. Debe de descriminalizarse la difamación y otras restricciones de contenidos de la libertad de expresión y deben de ser revisados para garantizar que cumplan estándares internacionales. Hay que adoptar medidas efectivas para proteger a los defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores.
25. La asignación de la publicidad oficial debe de estar sujeta a regulación para garantizar criterios objetivos y justos, a pesar de la línea editorial de los medios de comunicación.
26. Debe de adoptarse e implementarse una regulación legal para garantizar el derecho de réplica.