NACIONES UNIDAS **A**

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/14
28 de febrero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo*

* Este informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.

GE.08-11213 (S) 030408 070408

Resumen

Este informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo, se presenta de conformidad con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Se trata del último informe anual que presentará el actual titular, cuyo mandato expira en agosto de 2008. En el informe se examinan las principales tendencias y cuestiones que ha tratado el Relator Especial durante su mandato. En particular, se destacan las pautas y dificultades más importantes que han surgido en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

En el capítulo I se resumen las principales actividades que el Relator Especial realizó en 2007, y se analizan las tendencias de las comunicaciones durante el período. En el capítulo II se examinan en general las principales cuestiones abordadas por el Relator Especial en el transcurso de su mandato, específicamente en los ámbitos del derecho de acceso a la información, la seguridad y la protección de los profesionales de los medios de difusión, las restricciones legales a la libertad de opinión y de expresión y los efectos de la libertad de expresión en la realización de otros derechos humanos. En el capítulo III el Relator Especial formula sus conclusiones y recomendaciones generales.

En una adición al presente informe figura un resumen de las comunicaciones remitidas por el Relator Especial entre el 1º de enero y el 4 de diciembre de 2007 y las respuestas correspondientes recibidas de los gobiernos antes del 21 de enero de 2008. Las adiciones 2 y 3 son los informes del Relator Especial sobre sus misiones a Ucrania y Azerbaiyán, respectivamente.

Las principales conclusiones y recomendaciones formuladas por el Relator Especial son las siguientes:

- El Relator Especial insta a los gobiernos a que realicen una evaluación a fondo de la legislación interna vigente y de las prácticas judiciales relativas a todas las formas de libertad de opinión y de expresión y a que inicien, siempre que sea necesario, procesos de reforma a fin de garantizar la conformidad con las normas y disposiciones internacionales de derechos humanos. El Relator Especial también recomienda que los gobiernos den prioridad a la protección y la promoción de la independencia de los medios de difusión, a fin de lograr progresos constantes en el campo de la libertad de opinión y de expresión;

- El Relator Especial recomienda que los gobiernos adopten legislación que prohíba sin ambigüedades toda forma de censura de los medios de difusión, tanto los tradicionales como los de Internet. Las acusaciones de difamación, libelo e insulto, en particular las procedentes de figuras públicas y concretamente de autoridades oficiales, no justifican forma alguna de censura previa;

- El Relator Especial insta a los gobiernos a que amplíen las medidas para proteger la libertad de opinión y de expresión en Internet, en particular de las personas que colaboren en sitios web y los *bloggers*, que deberían gozar del mismo nivel de protección que todo otro tipo de medio de difusión;

- El Relator Especial reitera su llamamiento al Consejo de Derechos Humanos para que preste mayor atención a la cuestión de la seguridad y la protección de los periodistas, en particular en las situaciones de conflicto armado. El Consejo tal vez desee considerar la posibilidad, como ya se ha comentado, de encomendar al Relator la preparación de un estudio sobre las causas de la violencia contra los profesionales de los medios, que se base, entre otras cosas, en información y experiencias de los gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y que comprenda un amplio conjunto de conclusiones y recomendaciones, y también la elaboración de directrices para la protección de los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación.

El Relator Especial insta a los profesionales de los medios y al público en general a que tomen conciencia de las posibles reacciones que las ideas que expresan pueden despertar en la sensibilidad cultural y religiosa. La difusión de opiniones intolerantes y discriminatorias fomenta a la larga la discordia y el conflicto, y no ayuda a promover los derechos humanos. El Relator Especial destaca además que, si bien en los instrumentos internacionales figuran ciertas limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión a fin de prevenir la propaganda bélica y la incitación al odio nacional, racial o religioso, esas limitaciones se establecieron para proteger a las personas de las violaciones directas de sus derechos. Con ellas no se pretende suprimir la expresión de opiniones críticas o controvertidas ni de declaraciones políticamente incorrectas.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
INTRODUCCIÓN		1 - 3	5
I.	ACTIVIDADES	4 - 20	5
	A. Análisis de la información, las comunicaciones y las tendencias	4 - 8	5
	B. Comunicados de prensa	9 - 14	6
	C. Participación en reuniones y seminarios	15 - 17	7
	D. Misiones a los países	18 - 20	8
II.	CUESTIONES	21 - 66	8
	A. Reconocimiento del derecho de acceso a la información	21 - 31	8
	B. Seguridad y protección de los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación	32 - 38	11
	C. Restricciones jurídicas a la libertad de opinión y de expresión	39 - 53	12
	D. La libertad de opinión y de expresión y la realización de otros derechos humanos	54 - 66	16
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67 - 85	19
Anexo:	Declaración conjunta sobre la promoción de la diversidad en los medios de radiodifusión y televisión		23

INTRODUCCIÓN

1. Este informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo, se presenta de conformidad con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Se trata del último informe anual que presentará el actual titular, cuyo mandato expira en agosto de 2008.

2. En el capítulo I se resumen las principales actividades que el Relator Especial realizó en 2007, y se incluye un análisis de las tendencias de las comunicaciones durante ese período. En el capítulo II se presenta un examen general de las principales cuestiones que el Relator Especial trató en el transcurso de su mandato. Con ello se pretende destacar las diferentes tendencias que el Relator Especial observó en los últimos seis años, y señalar las principales dificultades que entraña el efectivo reconocimiento del derecho a la libertad de opinión y de expresión. En el capítulo III se exponen las conclusiones y recomendaciones generales formuladas por el Relator Especial.

3. En la adición 1 del presente informe figura el resumen de las comunicaciones remitidas por el Relator Especial entre el 1º de enero y el 4 de diciembre de 2007 y de las respuestas recibidas de los gobiernos antes del 21 de enero de 2008. Las adiciones 2 y 3 contienen los informes de las misiones del Relator Especial a Ucrania y Azerbaiyán, respectivamente.

I. ACTIVIDADES

A. Análisis de la información, las comunicaciones y las tendencias

4. El Relator Especial toma como base las comunicaciones recibidas de diversas fuentes para reconocer tendencias, reiterar cuestiones ya examinadas en informes anteriores y llamar la atención de la comunidad internacional sobre una serie de políticas, prácticas y medidas que afectan el respeto de la libertad de opinión y de expresión.

5. Para cumplir eficazmente su mandato, el Relator Especial se centra en la información recibida de diversas fuentes, como los gobiernos, las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales locales, nacionales, regionales o internacionales, las asociaciones de profesionales de los medios de difusión y de escritores y los sindicatos, entre otras cosas. La calidad y la cantidad de la información recibida son esenciales para el desempeño del mandato del Relator Especial, y constituyen además un indicador importante del grado de reconocimiento del derecho a la libertad de opinión y de expresión en cada país. El Relator Especial también puede decidir actuar por propia iniciativa respecto de cuestiones de preocupación general que considere de su competencia.

6. La mayoría de los casos elevados al Relator Especial se refieren a amenazas, agresiones, acoso, homicidio y otras formas de atentado contra la integridad física y psíquica de los periodistas, los estudiantes, los activistas de derechos humanos y los sindicalistas como represalia por haber ejercido su derecho a la libertad de opinión y de expresión. En muchos casos, los ataques se vinculaban a la represión de protestas pacíficas con las que se pretendía expresar desacuerdo con alguna política del gobierno nacional o local, o con las actividades de grandes empresas. Si bien el alcance de la represión, su severidad y su duración pueden variar

sustancialmente, las denuncias recibidas no se refieren sólo a países en que la situación política, social y económica es especialmente difícil, sino también a violaciones cometidas en democracias en transición o de larga tradición.

7. Del análisis de las comunicaciones también se desprende que un gran número de profesionales de los medios de difusión o de ciudadanos comunes han sido enjuiciados o encarcelados por difamación, libelo y calumnia, a pesar de que en algunos países estos cargos han dejado de ser delito. Otra importante tendencia observada en muchas regiones ha sido la aprobación de legislación que limita indebidamente la libertad de expresión promoviendo la injerencia del Estado en la independencia editorial; creando procedimientos subjetivos de adjudicación de licencias que se usan para clausurar determinados medios; restringiendo la capacidad de los periodistas, en particular de los corresponsales extranjeros, para desarrollar su labor con libertad; e imponiendo graves limitaciones al funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en materia de financiación.

8. Entre el 1º de enero y el 4 de diciembre de 2007, el Relator Especial envió 241 comunicaciones: 114 llamamientos urgentes, de los cuales 89 fueron firmados conjuntamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, y 127 cartas de transmisión de denuncias, de las cuales 55 fueron firmadas conjuntamente con otros mandatos. En las comunicaciones se hacía referencia a la situación de 596 personas. La distribución geográfica de las comunicaciones era la siguiente: el 31,5% en Asia y el Pacífico; el 20,7% en África; el 18,2% en América Latina y el Caribe; el 17% en el Oriente Medio y el África septentrional; y el 12,4% en Europa, América del Norte y el Asia central.

B. Comunicados de prensa[1]

9. Periódicamente, el Relator Especial publica comunicados de prensa para señalar su preocupación por hechos de actualidad. En 2007 emitió cinco comunicados de prensa sobre cuestiones relacionadas con la seguridad de los periodistas y la legislación restrictiva del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

10. El 23 de enero, el Relator Especial expresó su preocupación por el homicidio del Sr. Hrant Dink, respetado periodista e intelectual turco y autor de una importante obra crítica sobre un período delicado de la historia de Turquía. Manifestó su esperanza de que las investigaciones esclarecieran todos los aspectos de este crimen.

11. El 12 de marzo, el Relator Especial pidió la puesta en libertad inmediata e incondicional del periodista italiano Daniele Mastrogiacomo y sus asistentes, detenidos en el Afganistán. Sostuvo que este delito era otra demostración de la aguda necesidad de intensificar los esfuerzos para garantizar la seguridad de los periodistas, en particular en las zonas de conflicto. El Sr. Mastrogiacomo fue puesto en libertad el 20 de marzo, pero el periodista afgano que viajaba con él, Ajmal Naqshbandi, fue brutalmente ejecutado el 8 de abril.

[1] El texto completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: www2.ohchr.org/english/press/newsFrameset-2.htm.

12. El 27 de junio, el Relator Especial pidió la puesta en libertad del Sr. Alan Johnston, periodista británico de la BBC secuestrado en la Ciudad de Gaza el 12 de marzo. Una vez más, insistió en la importancia de garantizar la seguridad de los profesionales de los medios de difusión como vía indispensable para el disfrute del derecho a la libertad de expresión.

13. El 28 de septiembre, el Relator Especial, junto con varios otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, condenó firmemente la represión de las manifestaciones públicas en Myanmar, en particular la brutalidad de las medidas adoptadas por los servicios de seguridad y el uso de la fuerza con consecuencias mortales. Por otro lado, se felicitaron de la decisión de celebrar un período extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación en Myanmar. Pidieron que se pusiera en libertad a los detenidos, se investigaran las muertes, se adoptaran medidas para aliviar las dificultades económicas de la mayoría de la población, y se introdujeran reformas genuinas y se entablara el diálogo con la oposición.

14. El 30 de noviembre, el Relator Especial, junto con la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, hizo una declaración en la que expresaba preocupación acerca del referéndum constitucional que se celebraría en Venezuela. Los tres expertos independientes subrayaron su temor de que algunas disposiciones sometidas al voto popular, en particular las referidas a las situaciones de emergencia y el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG), pudieran socavar un conjunto de derechos fundamentales que eran irrenunciables.

C. Participación en reuniones y seminarios

15. Del 18 al 22 de junio de 2007, el Relator Especial participó en la 14ª reunión anual de los procedimientos especiales, que se celebró en Ginebra. El principal tema examinado en la reunión fue el proceso de construcción institucional llevado a cabo por el Consejo de Derechos Humanos y los nuevos métodos de trabajo de los titulares de mandatos, y cuestiones tales como la cooperación con la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos y entre los mandatos de los procedimientos especiales.

16. El 5 de diciembre de 2007, el Relator Especial presentó una exposición a la reunión de expertos organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra para examinar y esbozar indicadores de medición del respeto del derecho a la libertad de opinión y de expresión. En su exposición, el Relator Especial destacó la importancia de definir criterios concretos para la vigilancia de la libertad de expresión y de las violaciones observadas en todo el mundo. Subrayó que, al emplear estos indicadores, era importante evitar el riesgo de establecer comparaciones burdas entre países fundamentalmente diferentes. En cambio, sugirió que se considerase a los indicadores como un intento de evaluar los progresos de un país en función de su propia trayectoria histórica, con el enfoque utilizado por los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

17. Los días 7 y 8 de diciembre de 2007, el Relator Especial también expuso ante el seminario de expertos sobre diversidad en los medios de radiodifusión y televisión, organizado por la ONG Article 19 y el Instituto de Derecho de la Información de Amsterdam, y pasó revista a una amplia lista de cuestiones relativas a la diversidad en los medios de difusión, en especial la adjudicación de licencias, la publicidad estatal y la diversidad de órganos y de contenido. En la

misma reunión, se redactó una declaración conjunta sobre la promoción de la diversidad en los medios de radiodifusión y televisión, firmada por el Relator Especial, junto con el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la libertad de los medios de difusión, el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la libertad de expresión y el Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre la libertad de expresión. (La declaración conjunta figura en un anexo de este informe.)

D. Misiones a los países

18. Del 22 al 28 de abril de 2007, por invitación del Gobierno, el Relator Especial, realizó una misión oficial a Azerbaiyán, donde se reunió con muy diversos agentes sociales y políticos a fin de evaluar la situación actual del derecho a la libertad de opinión y de expresión. El Relator Especial destacó su impresión de que el país estaba haciendo grandes esfuerzos para implantar y consolidar sus estructuras democráticas, mensaje que le transmitieron muchos de sus interlocutores. En sus conclusiones preliminares, exhortó al Gobierno y a la sociedad civil a adoptar una serie de medidas encaminadas al pleno respeto del derecho a la libertad de expresión, entre otras la despenalización de los delitos de difamación y la garantía de la seguridad de los profesionales de los medios de difusión y, más en general, la independencia de los medios.

19. Del 14 a 18 de mayo de 2007 el Relator Especial visitó Ucrania por invitación del Gobierno, a fin de evaluar el respeto del derecho a la libertad de opinión y expresión en el país. En las conclusiones de su misión, el Relator Especial destacó los progresos alcanzados por el país tras independizarse de la Unión Soviética. En particular, subrayó las importantes mejoras concretadas desde 2004. También exhortó al Gobierno de Ucrania a que siguiera reforzando la independencia, el profesionalismo y la diversidad de los medios de difusión, y a que abordara la cuestión de la incitación al odio racial, étnico y religioso.

20. Del 26 al 30 de noviembre de 2007, el Relator Especial llevó a cabo una misión oficial a Honduras, por invitación del Gobierno, a fin de examinar cuestiones de competencia de su mandato. En sus conclusiones sobre la misión, el Relator Especial señaló la necesidad de reforzar las medidas de protección y seguridad de los periodistas y los profesionales de los medios de difusión, y de luchar contra la impunidad de los responsables de delitos contra los medios. Además, instó a que se hiciera una rápida adaptación de la legislación interna sobre la libertad de expresión a las normas internacionales, en particular las relativas a la despenalización de los delitos de difamación.

II. CUESTIONES

A. Reconocimiento del derecho de acceso a la información

Censura, suspensión, clausura o prohibición de medios de difusión

21. Al Relator Especial le sigue preocupando el recurso generalizado a la censura, directa o indirecta, que sigue empleándose en muchas regiones del mundo. Aparte de la censura directa, muchos gobiernos han recurrido a formas indirectas de censura o clausura de los medios de

difusión que expresan opiniones independientes. El Relator Especial ha recibido una serie de comunicaciones sobre casos en que los gobiernos usan reglamentos administrativos demasiado subjetivos, en particular procedimientos de adjudicación de licencias y de tributación, a fin de clausurar o suspender determinados medios de difusión. A la larga, como principal efecto de esas políticas se crea un entorno de incertidumbre para los profesionales de los medios de difusión, con lo que se promueve la autocensura y se evita toda crítica significativa de las políticas y las autoridades oficiales.

22. Durante el año 2007, el Relator Especial siguió de cerca y con preocupación un número importante de casos en que los gobiernos suspendieron las operaciones de diversos medios de difusión, en particular canales de noticias con emisiones internacionales, durante protestas públicas de gran escala, procesos electorales, estados de emergencia o disturbios públicos. En la mayoría de los casos, las prácticas tenían el propósito de aislar a los países en cuestión del resto del mundo, ocultando las violaciones de los derechos humanos cometidas por las instituciones del Estado, evitando así las críticas y las presiones internacionales.

23. Los nuevos medios de comunicación, especialmente Internet, no han permanecido al abrigo de la censura ni de la represión directa. En los últimos años, el Relator Especial ha observado una tendencia creciente a la censura y la prohibición de sitios web y de aportaciones a Internet, en particular de *blogs*. Debido a su bajo costo, su carácter descentralizado y su gran alcance, Internet ha pasado a ser una importante vía de transmisión de opiniones independientes sobre las autoridades y las políticas oficiales. Por lo tanto, muchos gobiernos tienen interés en controlar, vigilar y censurar los medios de difusión digitales, en particular Internet, castigando a cientos de los llamados ciberdisidentes de todo el mundo. En algunos casos, se han prohibido por completo las conexiones privadas domésticas a Internet, permitiendo así una supervisión total por el Gobierno del uso de Internet por los ciudadanos.

24. El Relator Especial destaca además que, en varios casos, esas restricciones ilegítimas del derecho a la libertad de opinión y de expresión han sido aceptadas e incluso facilitadas por algunas de las más importantes empresas de servicios de Internet, que en su mayoría están instaladas en países democráticos. Por ejemplo, los motores de búsqueda han aceptado que muchos gobiernos les impusieran censura y controles estrictos, como el bloqueo de "términos políticamente delicados" en los resultados de las búsquedas que se presentan a los usuarios. Asimismo, al Relator Especial le preocupa profundamente que muchas grandes empresas de servicios de Internet hayan revelado información personal de sus usuarios para que los gobiernos pudieran identificar y condenar a escritores que usan como medio Internet.

Diversidad

25. El Relator Especial subraya la importancia de promover la diversidad en los medios de comunicación. En particular, hace hincapié en tres aspectos fundamentales de la diversidad que deberían promoverse: a) la diversidad de medios de difusión, en particular el establecimiento de un entorno de libertad para la creación y la multiplicación de esos medios; b) la diversidad de fuentes, especialmente sacando partido de todas las ventajas de las plataformas digitales, en particular Internet, para fortalecer el derecho a la libertad de opinión y de expresión; y c) la diversidad de contenido, para que las diferentes comunidades y grupos vulnerables tengan acceso a los órganos y encuentren la forma de difundir efectivamente su voz.

26. Uno de los problemas centrales de la promoción de la diversidad se refiere a la adjudicación de licencias a los medios de difusión. En muchos países, los procedimientos de adjudicación de licencias controlados por el Estado se han transformado en un medio técnico de reducir la independencia de los medios de comunicación, en particular mediante procedimientos normales y periódicos de renovación de licencias. Algunos gobiernos han usado sistemáticamente estos procedimientos no como práctica administrativa regular, sino como un instrumento político para ejercer influencia en el contenido editorial. El Relator Especial reitera que, a fin de garantizar la libertad de la prensa, la adjudicación de las licencias debe encargarse siempre a una autoridad independiente, libre de injerencias políticas de los funcionarios del Estado. Además, los procedimientos de adjudicación de licencias sólo se justifican si responden a un problema de escasez, por lo que quedan restringidos a los medios de radiodifusión y televisión.

27. La exclusión de los grupos marginados y vulnerables de los medios de comunicación es una cuestión fundamental que la comunidad internacional debe abordar. Las minorías, los pueblos indígenas, los trabajadores migratorios, los refugiados y muchas otras comunidades vulnerables se han enfrentado a mayores barreras, algunas imposibles de superar, para poder ejercer plenamente su derecho a transmitir información. Para estos grupos, los medios de comunicación son fundamentales porque promueven la movilización social, la participación en la vida pública y el acceso a información pertinente para la comunidad. Sin un medio para difundir sus opiniones y problemas, estas comunidades quedan efectivamente al margen de los debates públicos y, en última instancia, se les impide disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

28. El Relator Especial subraya además que vale la pena perseguir el objetivo de la diversidad de contenido de los medios digitales, así como de la prensa y las emisoras de radio y televisión. Por ejemplo, reforzando el contenido educativo y cultural y aumentando el espacio acordado a las minorías y los grupos vulnerables para expresar sus opiniones puede mejorarse sustancialmente la calidad de los propios medios. Sin embargo, debe prestarse la mayor atención para no poner en peligro, persiguiendo esas metas, el derecho a la libertad de opinión y de expresión. La promoción de la diversidad del contenido no debe usarse bajo ningún concepto como medio de influir, directa o indirectamente, en el principio fundamental de la independencia editorial. El Relator Especial insiste en que el medio más adecuado para promover la diversidad no es la intervención directa en los medios, sino otras medidas más generales para crear un entorno libre en el que puedan surgir y prosperar órganos independientes y generadores de contenido. A este respecto, deberían tenerse debidamente en cuenta y reforzarse las ventajas de Internet, en particular la forma en que permite, incluso a los usuarios individuales, difundir contenido a escala global.

Gobernanza de Internet

29. La cuestión de la gobernanza de Internet ha sido una de las cuestiones fundamentales abordadas por el Relator Especial en el desempeño de su mandato, en particular en la preparación y el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, cuya etapa final se celebró en Túnez en 2005. Aunque la propia Cumbre se centró principalmente en asuntos técnicos y comerciales y pasó por alto las cuestiones relativas a los derechos humanos, sirvió de oportunidad para que una serie de ONG organizaran reuniones paralelas y, a la larga,

crearan redes encaminadas a la aplicación de un enfoque de la sociedad de la información basado en los derechos humanos.

30. Internet, así como otras tecnologías de la información y las comunicaciones, ofrece posibilidades sin precedentes de difundir información, opiniones e ideas a personas que tradicionalmente han estado excluidas de otros medios de difusión. No obstante, el Relator Especial advierte que Internet también genera importantes problemas, como la pornografía infantil, el lenguaje de incitación al odio y cuestiones relacionadas con la intimidad, que sólo pueden abordarse mediante un debate serio y centrado en la gobernanza.

31. El Relator Especial ha sugerido que las Naciones Unidas y la comunidad internacional den prioridad al establecimiento de una organización internacional que gestione Internet con un enfoque firmemente centrado en los derechos humanos. En particular, esa organización elaboraría normas y principios globales para que Internet pudiera evolucionar como un medio de expresión democrático y en plena conformidad con los principios de derechos humanos. A la larga, esa organización elaboraría, en cooperación con las instituciones nacionales, el sector privado y la sociedad civil, principios, normas y reglamentos comunes que deberían orientar la evolución y el uso de Internet en el futuro.

B. Seguridad y protección de los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación

32. En 2007, la preocupación por la seguridad y la protección de los periodistas siguió siendo una de las principales trabas a la plena realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Un total de 67 profesionales de los medios de comunicación fueron secuestrados y 1.511 fueron víctimas de agresiones físicas y amenazas a lo largo del año. Lo que es más preocupante, 86 periodistas y otros 20 trabajadores de los medios fueron asesinados, lo que representa un incremento del 244% en los últimos cinco años y la cifra más elevada desde 1994[2].

33. Los conflictos armados representan, con gran diferencia, la mayor amenaza para la seguridad de los profesionales de los medios de comunicación. Más de la mitad de los periodistas muertos el año pasado fallecieron en el Irak, y la gran mayoría de ellos trabajaban para los medios de comunicación locales. El Relator Especial tuvo conocimiento de varios informes sobre intentos deliberados de atacar a periodistas, especialmente por parte de miembros de las milicias beligerantes. Con la intensificación de los enfrentamientos entre las fuerzas apoyadas por Etiopía y las milicias islamistas en Somalia, también aumentó drásticamente en ese país el número de periodistas muertos, que en 2007 llegó a ocho. En particular, parece ser que dos conocidos periodistas, Ali Iman Sharmarke y Bashir Nor Gedi, fueron atacados y asesinados por sicarios, lo que ilustra la atmósfera de miedo y presión en que trabajan los profesionales de los medios de comunicación en las zonas de conflicto armado. También murieron periodistas en el Afganistán, Sri Lanka y la República Democrática del Congo, otras zonas de conflicto armado en curso.

---

[2] Reporteros sin Fronteras, *Press Freedom Round-up 2007*; véase www.rsf.org/article.php3?id_article=24909, visitado por última vez el 17 de enero de 2008.

34. Las principales disposiciones que protegen a los periodistas y demás profesionales de los medios informativos en situaciones de conflicto armado emanan del derecho humanitario, en particular de las medidas especiales previstas en el artículo 79 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Ese artículo establece que "[l]os periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado serán considerados personas civiles" y "[s]erán protegidos como tales de conformidad con los Convenios y el presente Protocolo, a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatuto de persona civil". El estatuto de persona civil de los periodistas transciende cualquier tipo de arreglo contractual que el periodista pueda tener; se concede la misma protección a los periodistas autónomos, independientes o pertenecientes a cualesquiera medios de comunicación.

35. En 2006, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1738 (2006), en la que expresó su profunda preocupación "por la frecuencia con que se cometen actos de violencia en muchas partes del mundo contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado en los conflictos armados", y condenó los ataques intencionales contra ese grupo. También subrayó la obligación que impone el derecho humanitario de conceder a los periodistas el estatuto de civiles durante los conflictos armados, establecida en los Convenios de Ginebra.

36. El Relator Especial pone de relieve que los Estados tienen la obligación de velar por la seguridad y la protección de los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación en tiempo de conflicto armado. En esas situaciones, el periodismo tiene una función especialmente importante, que es la de transmitir la brutalidad y el caos que genera la guerra. Los informes precisos que se rinden desde las zonas de guerra son un componente fundamental para establecer verdades históricas y facilitar la reconciliación en la posguerra.

37. Aparte de los conflictos armados, el Relator Especial subraya la necesidad de centrarse en la protección de los periodistas durante los procesos electorales y las crisis públicas, en particular durante los estados de emergencia. A lo largo de 2007, el Relator Especial recibió varios informes referentes a periodistas que fueron blanco directo de agresiones físicas, por fuerzas del gobierno y de la oposición, durante manifestaciones políticas organizadas en el marco de procesos electorales. En varios casos, el acoso de las fuerzas de seguridad, con la detención y el encarcelamiento de periodistas que estaban informando sobre las violaciones de los derechos humanos durante esos eventos, ha sido una práctica común.

38. El Relator Especial ha recomendado la creación de un fondo para ayudar a los familiares de los profesionales de los medios de comunicación que han resultado muertos mientras cumplían con su deber en el desempeño de sus actividades profesionales. Ese fondo no sólo proporcionaría la necesaria reparación a las familias, sino que también serviría para colocar la seguridad de los periodistas entre las cuestiones primordiales de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas.

C. Restricciones jurídicas a la libertad de opinión y de expresión

Difamación

39. Los delitos de difamación han sido una de las causas principales de encarcelamiento de periodistas en todo el mundo. Las leyes relativas a la difamación se formularon inicialmente con

un objetivo legítimo, que era proteger a las personas contra las falsas declaraciones de hechos que podían perjudicar su reputación. En particular, esas leyes reflejan la opinión legítima de que el ejercicio de la libertad de expresión, en especial por los profesionales de los medios de comunicación, debe hacer gala de responsabilidad, buen juicio y profesionalismo. Sin embargo, el carácter subjetivo de muchas leyes sobre la difamación, su alcance excesivamente amplio y su aplicación en el derecho penal han convertido a esas leyes en poderosos mecanismos para sofocar el periodismo de investigación y silenciar las críticas.

40. El Relator Especial también está preocupado por la tendencia a ampliar el alcance de las leyes sobre la difamación a fin de incluir la protección de valores subjetivos, como el sentido de identidad nacional, las religiones, los símbolos del Estado, las instituciones o incluso representantes como el Jefe del Estado. El Relator Especial reitera que las disposiciones sobre la protección de la reputación que emanan de las normas internacionales de derechos humanos tienen por objeto proteger a las personas, y no los valores abstractos o las instituciones.

41. Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a la reputación (por ejemplo, el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "Nadie será objeto... ni de ataques a su honra o a su reputación"). No obstante, toda limitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión está sujeta a tres condiciones bien definidas: a) las restricciones deben estar establecidas por ley; b) deben perseguir un objetivo reconocido como legítimo, y c) han de ser proporcionadas a la consecución de ese objetivo. A menudo surgen una serie de problemas relacionados con el cumplimiento efectivo de esas tres condiciones.

42. El Relator Especial expresa su preocupación por el gran número de casos de periodistas que son encarcelados tras ser condenados bajo acusaciones penales de difamación. Aparte de la prisión incondicional y la detención preventiva, otras medidas que suelen adoptarse contra los profesionales de los medios de comunicación son la imposición de fuertes multas, a menudo totalmente incongruentes con los ingresos de un periodista, la suspensión de la licencia profesional de periodista e incluso la suspensión o clausura de los propios medios de difusión. El Relator Especial considera que estas medidas son incompatibles con el principio de proporcionalidad y, por tanto, constituyen restricciones indebidas de la libertad de prensa. Además, estas medidas son aún más perjudiciales para los periodistas independientes, locales o autónomos que, por lo general, no pueden hacer frente a los gastos derivados de los largos procedimientos judiciales, los abogados y las multas.

43. En este sentido, el Relator Especial, junto con el representante de la OSCE sobre la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial de la OEA sobre la libertad de expresión afirmó, en una declaración conjunta emitida en diciembre de 2002, que "la difamación penal no es una restricción justificable de la libertad de expresión; todas las leyes penales sobre difamación deberían ser abolidas y sustituidas, en caso necesario, por leyes civiles apropiadas en la materia". El Relator Especial toma nota con satisfacción de que muchos países han decidido recientemente abolir sus leyes penales sobre la difamación. Reitera que, a la espera de la entrada de vigor de esta legislación, deberían tomarse medidas de emergencia tales como la amnistía o el indulto para garantizar que ningún profesional de los medios informativos ni cualquier otro ciudadano sea encarcelado por difamación. Además, las multas derivadas de los procedimientos civiles por difamación deberán atenerse también al principio de proporcionalidad y nunca exceder de importes razonables.

Estados de excepción y de emergencia

44. La imposición del estado de emergencia ha desembocado muchas veces en acciones que son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión y, en particular, a la libertad de los medios de comunicación. Al Relator Especial le preocupa el hecho de que, inmediatamente después de la imposición de un estado de emergencia, muchos gobiernos tomen medidas agresivas para restringir la libertad de expresión en muchas formas distintas, por ejemplo, mediante la suspensión de los canales de televisión de noticias, el bloqueo de sitios web y de servicios de telefonía, el ataque, la detención y el encarcelamiento de periodistas que cubren las protestas y el nombramiento de funcionarios gubernamentales encargados de controlar y, en efecto, censurar el contenido de los periódicos. El Relator Especial ha observado con preocupación cómo, en muchos de estos casos, los Estados han promulgado leyes que confieren autoridad a los funcionarios gubernamentales para tomar medidas unilaterales contra los medios de difusión.

45. Las reglamentaciones en vigor durante los estados de emergencia permiten a menudo las detenciones y el encarcelamiento arbitrarios, la prohibición de las manifestaciones que pueden conducir a "alteraciones del orden público" y la suspensión de las asambleas o gobiernos locales que pudieran bloquear o dificultar las acciones legales de las autoridades públicas. El derecho a la libertad de opinión y de expresión suele ser vulnerado en situaciones de estado de emergencia. Los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación se enfrentan a persecuciones y ataques, y resulta difícil obtener información independiente y fiable, que es fundamental para la sociedad en esas situaciones.

46. El Relator Especial pone de relieve que las facultades excepcionales sólo pueden ser legítimas en casos de crisis nacionales extremas que ponen en peligro la vida de la nación. Estas facultades están definidas y delimitadas en los artículos 4 y 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, por lo tanto, las restricciones a los derechos deben imponerse únicamente, por lo que respecta a su alcance y duración, "en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación"(art. 4). En este contexto, el estado de emergencia es, por definición, una respuesta jurídica temporal a una amenaza excepcional y grave para la nación, y debe tratarse como tal. El principio de proporcionalidad debe respetarse en lo que se refiere a la duración y el alcance geográfico y material del estado de emergencia.

Lucha contra el terrorismo

47. A lo largo de su mandato, el Relator Especial ha examinado de cerca y condenado enérgicamente la amenaza crítica que supone el terrorismo en el mundo contemporáneo, al tiempo que ha observado las repercusiones negativas que han tenido algunas políticas de lucha contra el terrorismo para el pleno disfrute de los derechos humanos. En muchos casos, las leyes antiterroristas y de seguridad nacional aprobadas en los últimos años han sobrepasado los límites de lo que es permisible en virtud del derecho internacional y han dado lugar a violaciones de los derechos humanos. En este contexto, el derecho a la libertad de opinión y de expresión es especialmente vulnerable a las leyes que legitiman de hecho las limitaciones a la libre circulación y expresión de ideas y opiniones, que afectan directamente a la labor de los profesionales de los medios, los defensores de los derechos humanos, los grupos políticos y la sociedad civil en un sentido más amplio. Los periodistas y los profesionales de los medios se han convertido en blancos comunes de los intentos ilegales de restringir la libertad de expresión.

48. Las restricciones que la legislación contra el terrorismo impone sobre los derechos humanos en general, y sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en particular, han adoptado diversas formas. Se han señalado a la atención del Relator Especial una serie de denuncias a ese respecto, incluidos los casos en que los gobiernos han aprobado leyes que restringen las libertades individuales, como el derecho a la intimidad y a las debidas garantías procesales; las detenciones y los encarcelamientos arbitrarios llevados a cabo por las fuerzas de seguridad; la prohibición de publicar información que se califica, sin justificación, de amenaza para la seguridad nacional; la obligación de divulgar las fuentes periodísticas; o la censura de los medios de difusión y de los periodistas sobre la base de una supuesta proximidad a grupos terroristas o rebeldes.

49. El Relator Especial recuerda que las restricciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión sólo pueden ser impuestas en circunstancias bastante excepcionales. En este sentido, se ha referido en sus informes anteriores a la Observación general Nº 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) del Comité de Derechos Humanos, que establece las condiciones que debe cumplir un Estado para invocar el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo a las medidas de suspensión de los derechos recogidos en ese instrumento. Las medidas de suspensión establecidas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Pacto son de naturaleza excepcional y sólo pueden invocarse cuando la situación dentro de un Estado equivale a una emergencia pública que pone en peligro la vida de la nación, y cuando el Estado Parte ha proclamado oficialmente el estado de excepción. Estas medidas restrictivas impuestas por el Estado deben, entre otras cosas, tener una duración limitada, estar establecidas por ley, ser necesarias para la seguridad pública o el orden público, perseguir un objetivo legítimo, no menoscabar la esencia del derecho y ajustarse al principio de proporcionalidad. Los principios de legitimidad, necesidad y proporcionalidad deben respetarse siempre.

50. El Relator Especial hace referencia también a la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, de 14 de septiembre de 2005, en la que se afirma que las restricciones impuestas al derecho a la libertad de expresión recogido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos deben ajustarse a lo dispuesto en el párrafo 3 b) del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual las restricciones estarán fijadas por la ley y serán necesarias "para la protección de la seguridad nacional o el orden público".

51. En muchos de los casos señalados a la atención del Relator Especial no se cumplen la mayoría, o todas las condiciones enunciadas en el párrafo 1 del artículo 4, y en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto, para suspender el derecho a la libertad de opinión o de expresión. El Relator Especial ha observado que existen casos en que la sensación de inseguridad que provocan los atentados terroristas ofrece a los Estados la oportunidad de adoptar medidas en las que la seguridad nacional se utiliza como justificación para permitir ataques directos contra la libertad de los medios de comunicación, el periodismo de investigación, la disidencia política y las actividades de vigilancia y presentación de informes en materia de derechos humanos.

52. Los derechos de reunión pacífica y libre asociación, regulados en los artículos 21 y 22 del Pacto, también son frecuentemente violados en virtud de la legislación contra el terrorismo. Estos derechos deben considerarse esenciales en cualquier sociedad democrática. El Relator Especial ha sido testigo de cómo, en ciertas ocasiones, las acciones o manifestaciones pacíficas han sido consideradas como actos terroristas por ciertos gobiernos. En consecuencia, los

manifestantes pacíficos han sido acusados de actos de terrorismo en virtud de la legislación contra el terrorismo, que otorga al Estado legitimidad para reprimir la disidencia.

53. El disfrute efectivo del derecho a la libertad de opinión y de expresión y al derecho de reunión pacífica y de libre asociación son elementos fundamentales que marcan la diferencia entre la democracia y el terror. A ese respecto, en su pugna legítima por acabar con el terrorismo, los Estados democráticos deben velar por que la libertad y el pluralismo, dos elementos fundamentales de sus propios cimientos democráticos, se preserven en todo momento.

D. La libertad de opinión y de expresión y la realización de otros derechos humanos

VIH/SIDA

54. Aunque el número de personas que mueren de VIH/SIDA y enfermedades conexas ha disminuido en los dos últimos años, la enfermedad es una de las principales causas de muerte en todo el mundo, y sigue siendo la principal causa de muerte en África. Según el ONUSIDA, cada día mueren en el mundo más de 5.700 personas a causa del VIH/SIDA.

55. El Relator Especial ha señalado en sus informes anteriores que, sin una vacuna o una cura, la principal esperanza de reducir las consecuencias devastadoras de esta enfermedad reside -paralelamente a la provisión de acceso universal a servicios asequibles de tratamiento en los países en desarrollo- en generalizar el acceso a la información y la educación preventiva sobre el VIH/SIDA. La prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo son elementos que se refuerzan mutuamente y que forman parte de una respuesta eficaz al VIH/SIDA. Facilitar el acceso a la información y la educación es fundamental para que la lucha contra la enfermedad sea eficaz, como ha reconocido el ONUSIDA.

56. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2003/47, de 23 de abril de 2003, reconoció la importancia de compartir los conocimientos, experiencias y logros en las cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA e instó a los Estados a promover programas eficaces de prevención del VIH/SIDA, en particular mediante campañas de educación y concienciación. El Relator Especial ha acogido con agrado esta resolución y ha planteado en varios de sus informes la relación existente entre el acceso a la información y la prevención del VIH/SIDA, y ha exhortado a los Estados a facilitar a todos sus ciudadanos el acceso a la información sobre el VIH/SIDA.

57. La información y la educación no sólo se refieren a cuestiones que están directamente relacionadas con la transmisión y la prevención del VIH/SIDA, sino también a todos los temas que tienen una clara incidencia en la propagación de la epidemia, incluso de manera indirecta. El Relator Especial ha observado que las campañas de mayor éxito parecen ser aquellas que se adaptan específicamente a determinados grupos vulnerables. Por lo tanto, es importante que los métodos de recopilación de datos tiendan a identificar precisamente esos grupos, de modo que las campañas de información y educación se adapten a sus contextos específicos.

58. Al Relator Especial le preocupa que, según las estadísticas, alrededor de 2 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad se infecten cada año con el VIH. En el África subsahariana y el Asia meridional, alrededor del 65% de los jóvenes que viven con el VIH/SIDA

son mujeres. El Relator Especial ha observado que en muchos países las mujeres siguen siendo objeto de discriminación, y ha hecho hincapié en la importancia de promover programas eficaces de información, en particular en las zonas rurales. En este contexto, el Relator Especial insta a los Estados a que asignen recursos para los programas que se dirigen a los adolescentes y las mujeres con miras a la prevención y el tratamiento de esta enfermedad.

59. En la mayoría de los países, las personas que viven con el VIH/SIDA se enfrentan a la discriminación. El Relator Especial atribuye especial importancia a la promoción de campañas que luchen contra las actitudes discriminatorias y la estigmatización de las personas que viven con el VIH/SIDA. En este contexto, alienta a las comunidades, los profesores, los periodistas, los médicos y, en particular, los gobiernos, a difundir información sobre todos los aspectos relacionados con el VIH/SIDA, sus modos de transmisión y los medios de protección. En particular, la información sobre temas que pueden considerarse tabúes o privados -tales como las prácticas sexuales sin riesgo o el uso indebido de drogas- debe ser explícita y estar disponible en formatos accesibles y adaptados a la sociedad.

60. Las Naciones Unidas y sus organismos, fondos y programas han colocado la lucha contra el VIH/SIDA en un lugar prioritario de la agenda de desarrollo. El Relator Especial también toma nota con satisfacción de que muchos países donantes han incluido el VIH/SIDA entre sus prioridades en materia de asistencia para el desarrollo. El Relator Especial alienta esas tendencias y desea subrayar que la lucha contra el VIH/SIDA sólo puede abordarse mediante una respuesta a nivel mundial. El intercambio de buenas prácticas entre los países y el apoyo a los países en desarrollo mientras se aplican los programas de información y educación son fundamentales.

La "brecha digital"

61. A lo largo de su mandato, el Relator Especial ha sido testigo de una expansión sin precedentes de las tecnologías de la comunicación y la información en todo el mundo. Sin embargo, las promesas de la sociedad de la información todavía no se comparten entre todos. Sigue existiendo una amplia brecha entre los que son ricos y los que son pobres en información (la "brecha digital"), que no muestra indicios reales de reducirse. Es importante señalar que el impacto de la brecha digital no se siente sólo en los países en desarrollo y menos adelantados, sino también en las comunidades vulnerables que viven en el mundo industrializado.

62. La reducción de la brecha digital requiere algo más que esfuerzos técnicos para acercar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a las comunidades marginadas a fin de conectarlas a la sociedad de la información. Lamentablemente, cientos de millones de personas en todo el mundo son analfabetas, y un número mucho mayor no están familiarizadas con las nuevas tecnologías. En este sentido, las medidas educativas, en particular los programas de alfabetización aplicados a gran escala, deben promoverse como la única alternativa para empoderar a las personas y prepararlas para tomar parte activa en la sociedad de la información. Además de los programas de alfabetización tradicionales, deberían promoverse nuevas políticas y programas para fomentar la educación relacionada con los nuevos medios de comunicación, como el instrumento de empoderamiento más importante para el siglo XXI.

Libertad de opinión y de expresión y libertad de religión

63. En los últimos años, y cada vez con mayor frecuencia debido en particular a los acontecimientos que han dominado últimamente la escena política internacional, se ha hablado de la supuesta dicotomía entre el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de religión o de creencias. En particular, se ha sostenido que el uso dogmático de la libertad de expresión como derecho humano fundamental ha socavado la capacidad de las personas para disfrutar plenamente de los demás derechos humanos, en particular la libertad de religión. El Relator Especial rechaza enérgicamente ese punto de vista, ya que contradice el concepto claramente establecido y el principio ampliamente aceptado de que los derechos humanos son principios indivisibles y no opuestos. En particular, sólo puede disfrutarse plenamente del conjunto de los derechos humanos en un entorno que garantice la libertad y el pluralismo.

64. Prácticas como las de catalogar o insultar a los grupos étnicos, nacionales, sociales o religiosos tienen consecuencias graves y perjudiciales para la promoción del diálogo y la convivencia de las diferentes comunidades. Para luchar contra la intolerancia y la discriminación y crear una base sólida para el fortalecimiento de la democracia, es necesario elaborar programas e iniciativas de base amplia y de larga duración que promuevan el respeto de la diversidad, el multiculturalismo y la educación en materia de derechos humanos.

65. El Relator Especial también hace hincapié en que los instrumentos internacionales vigentes imponen un límite claro a la libertad de expresión. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que "toda propaganda en favor de la guerra" y "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley". El principal problema radica por lo tanto en identificar en qué punto exactamente se alcanzan esos umbrales. El Relator Especial subraya que esta decisión, que en el fondo es subjetiva, debe cumplir una serie de requisitos. En particular, no debe justificar ningún tipo de censura previa, debe estar claramente definida y delimitada, debe ser lo menos intrusiva posible en lo que se refiere a las limitaciones de la libertad de expresión y ha de ser aplicada por un poder judicial independiente. El Relator Especial reitera que estas limitaciones están diseñadas para proteger a las personas y no a los sistemas de creencias, y para garantizar a toda persona la protección de todos sus derechos humanos.

66. El Relator Especial señala que una interpretación más amplia de estas limitaciones, propuesta recientemente en los foros internacionales, no está en consonancia con los instrumentos internacionales vigentes y acabará poniendo en peligro el pleno disfrute de los derechos humanos. Las limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión han sido utilizadas frecuentemente por los gobiernos como medio para restringir la crítica y silenciar la disidencia. Además, como ya han reconocido los tribunales regionales de derechos humanos, el derecho a la libertad de expresión es aplicable no sólo a las opiniones acomodadas, inocuas o políticamente correctas, sino también a las ideas que ofenden, desconciertan y perturban[3]. La confrontación constante de ideas, incluso polémicas, es un paso importante para tener sociedades democráticas dinámicas.

[3] *Arslan c. Turquía*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1999.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

67. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, y los derechos conexos a la libertad de asociación y de asamblea, son derechos humanos fundamentales que repercuten ampliamente en el disfrute de los demás derechos. Cuando se respeta la libertad de opinión y de expresión, los gobiernos rinden cuentas, las políticas públicas se elaboran con mayor eficacia y la voz de los ciudadanos se hace oír. Limitar la libre circulación de ideales no disminuye la pluralidad y la diversidad, sino que menoscaba la democracia en su conjunto.

68. El Relator Especial insta a los gobiernos a que evalúen a fondo la legislación nacional en vigor, así como las prácticas judiciales relacionadas con todas las formas de libertad de opinión y de expresión, y a que emprendan, en caso necesario, las reformas pertinentes a fin de garantizar la conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. El Relator Especial también recomienda a los gobiernos que den prioridad a la protección y la promoción de la independencia de los medios de comunicación a fin de velar por un avance continuo en el ámbito de la libertad de opinión y de expresión.

Sobre la censura

69. El Relator Especial recomienda a los gobiernos que adopten legislación en la que se prohíba inequívocamente toda forma de censura de los medios de difusión, tanto los tradicionales como los de Internet. Las denuncias de difamación, libelo e insultos, particularmente cuando proceden de figuras públicas y en particular de autoridades estatales, no justifican ningún tipo de censura previa.

70. La reglamentación administrativa y burocrática de los medios de comunicación, en particular la adjudicación de licencias, debe establecerse claramente por ley y ser supervisada por instituciones independientes. El Relator Especial insta a los gobiernos a que no utilicen subjetivamente esa reglamentación como medio para ejercer una presión indebida sobre los medios o bien suspenderlos o prohibirlos.

71. El Relator Especial insta a los gobiernos a que amplíen a Internet las medidas para proteger la libertad de opinión y de expresión, en particular a las personas que colaboran en páginas web y a los *bloggers*, que deberían recibir el mismo nivel de protección que cualquier otro medio. Los proveedores de servicios de Internet y el registro de sitios web en las entidades gubernamentales pertinentes no deberían estar sujetos a ningún requisito concreto. El derecho a la intimidad de los usuarios de Internet debe estar protegido en toda circunstancia, salvo en los casos de pornografía infantil y de incitación al odio racial, religioso y étnico. Todo litigio derivado del uso de Internet debe resolverse en el país de origen del sitio web.

Sobre la diversidad

72. El Relator Especial insta a los gobiernos a que adopten las medidas necesarias para crear un entorno libre y favorable a la pluralidad de medios de difusión. A este respecto, deben adoptarse medidas adecuadas para prevenir el fenómeno de la concentración de medios, en particular la creación de monopolios que podrían poner en peligro el

pluralismo, afectar la independencia de los medios e incrementar el costo de la información. Esas medidas deben ser adoptadas por instituciones independientes y al abrigo de injerencias políticas o de otra índole, especialmente por parte del gobierno. El objetivo legítimo de impedir la concentración de medios no debe utilizarse como justificante para ejercer una presión indebida sobre medios críticos o independientes.

73. La adjudicación de licencias sólo debe utilizarse cuando sea estrictamente necesario, como un instrumento técnico para hacer frente a la escasez de frecuencias. La adjudicación de licencias para los medios abundantes, como los de Internet y la prensa, no es un instrumento de política legítimo y vulnera el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Las licencias sólo deberían administrarlas órganos independientes y al abrigo de la presión del gobierno, y no deberían utilizarse subjetivamente para prohibir o suspender a medios independientes, en particular las emisoras de televisión y radio.

Sobre la gobernanza de Internet

74. El Relator Especial invita a los gobiernos a que consideren la posibilidad de establecer una organización internacional con el mandato concreto de mejorar la gobernanza de Internet. El mandato de la organización sería el de formular normas y principios de conducta para garantizar que Internet siga siendo un medio democrático de expresión en plena conformidad con los principios de derechos humanos. El Relator Especial recalca en particular que todo nuevo órgano intergubernamental que administre, ya sea parcial o totalmente, la gobernanza de Internet deberá garantizar la libertad de opinión y de expresión y promoverla a la luz del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Sobre la seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación

75. El Relator Especial recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para incrementar la seguridad y la protección de los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, independientemente de su afiliación profesional y política. Esa protección debe garantizarse en todo momento, y en particular durante conflictos armados, estados de emergencia, disturbios y procesos electorales. Los gobiernos también deben velar por la protección de otras categorías que corren riesgo, como los sindicalistas, los trabajadores sociales, los estudiantes, los maestros, los escritores y los artistas. La eliminación de la impunidad de los autores de delitos contra los profesionales de los medios servirá de importante elemento disuasorio contra la repetición de esos delitos.

76. Los gobiernos y las instituciones estatales deberán prever, según proceda, la creación de planes especiales de protección, que permitan a los periodistas proseguir sus actividades con un nivel de seguridad aceptable y sin renunciar a su independencia. Las empresas de medios de difusión también deberían considerar la posibilidad de cubrir los gastos de protección flexible para los periodistas en peligro. Los profesionales de los medios no deberían verse obligados, bajo ninguna circunstancia, a asumir la carga económica de su protección física, además del estrés que supone correr peligro.

77. El Relator Especial reitera su petición al Consejo de Derechos Humanos para que preste mayor atención a la cuestión de la seguridad y la protección de los periodistas, en particular en situaciones de conflicto armado. El Consejo tal vez desee estudiar la posibilidad, como ya se ha comentado, de encomendar al Relator la preparación de un estudio sobre las causas de la violencia contra los profesionales de los medios, que se base, entre otras cosas, en información y experiencias de los gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y que comprenda un amplio conjunto de conclusiones y recomendaciones, y también la elaboración de directrices para la protección de periodistas y otros profesionales de los medios de difusión. Este estudio podría constituir el primer paso hacia un debate sobre este tema fundamental dentro del Consejo, tras los debates celebrados en otros órganos, incluido el Consejo de Seguridad.

Sobre los delitos de difamación

78. El Relator Especial recomienda encarecidamente a los gobiernos que despenalicen la difamación y otros delitos similares, confinándolos al ámbito del derecho civil. La cuantía de las multas impuestas por concepto de indemnización deberá ser razonable y permitir la continuación de la actividad profesional. El Relator Especial insta también a los gobiernos a que pongan en libertad de forma inmediata e incondicional a todos los periodistas detenidos en razón de sus actividades en los medios de comunicación. Las penas de prisión deben quedar excluidas en los delitos relacionados con la reputación de terceros, como son la difamación y el libelo.

79. Los gobiernos también deben abstenerse de introducir nuevas normas que persigan los mismos objetivos que las leyes de difamación bajo términos jurídicos distintos, como la desinformación y la difusión de información falsa. En ningún caso debería considerarse como delito la crítica de la nación, sus símbolos, el gobierno, sus miembros y su actuación. Los cargos electos deben aceptar que, en razón de la prominencia y el carácter público de su función, es inevitable que atraigan un nivel de escrutinio desproporcionado por parte de la prensa. Los gobiernos también deben velar por que el derecho a la intimidad, especialmente en relación con la vida familiar y los menores, esté suficientemente protegido sin restringir el derecho de acceso a la información, que contribuye a la transparencia y al control democrático de los asuntos públicos.

Sobre la libertad de expresión y el VIH/SIDA

80. El Relator Especial subraya que el nivel de protección de los derechos humanos en un país afecta directamente la propagación de la epidemia de SIDA. A este respecto, la libertad de opinión y de expresión, y en particular el derecho a recibir información relativa al VIH/SIDA, es un aspecto central de los esfuerzos desplegados para hacer frente al problema.

81. El Relator Especial insta a los gobiernos a que confíen en la educación preventiva y las estrategias de información como una de las principales defensas, junto con la atención y el tratamiento, contra la propagación de la epidemia de VIH/SIDA. El uso extensivo de los medios de comunicación de masas es necesario para asegurar el máximo alcance de las campañas de información. Más en general, la información y la educación deberían impartirse por todos los medios disponibles y accesibles. El Relator Especial insta a los

Estados a que colaboren con los medios de comunicación, las ONG y las organizaciones comunitarias en esta empresa.

82. El Relator Especial está convencido de que el respeto general y la protección de la libertad de opinión y de expresión afectan directamente la eficacia de las políticas, los programas y las campañas de educación e información para la prevención del VIH/SIDA. A tal efecto, pide a los gobiernos que creen un marco para una mejor protección de la libertad de opinión y de expresión y para la libre circulación de la información y las comunicaciones respecto del público en general, así como de comunidades y grupos específicos.

Sobre la "brecha digital"

83. El Relator Especial insta a los gobiernos a que tomen medidas para hacer más asequibles y accesibles las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular Internet, a las comunidades pobres y vulnerables (a fin de cerrar la "brecha digital"). Por otra parte, al margen de los esfuerzos técnicos para mejorar el acceso, deberían elaborase y difundirse ampliamente programas de capacitación en informática a fin de ayudar a los segmentos más desfavorecidos de la población a aprovechar plenamente las nuevas tecnologías.

Sobre la libertad de expresión y de religión

84. El Relator Especial insta a los profesionales de los medios de comunicación, así como al público en general, a que tomen conciencia de las posibles reacciones que las ideas que expresan pueden despertar la sensibilidad cultural y religiosa de la población. La difusión de opiniones intolerantes y discriminatorias fomenta a la larga la discordia y el conflicto y no ayuda a promover los derechos humanos. Las empresas de medios de difusión y las asociaciones de periodistas, en colaboración con entidades nacionales e internacionales, deben organizar periódicamente programas de formación en derechos humanos para mejorar la ética y la sensibilidad profesional de los profesionales de los medios respecto de la diversidad cultural.

85. El Relator Especial destaca además que, si bien en los instrumentos internacionales figuran limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión con el fin de prevenir la propaganda bélica y la incitación al odio nacional, racial o religioso, esas limitaciones se establecieron para proteger a las personas de las violaciones directas de sus derechos. Con ellas no se pretende suprimir la expresión de opiniones críticas o controvertidas ni de declaraciones políticamente incorrectas. Por último, esas limitaciones no tienen por objeto proteger sistemas de creencias contra críticas internas o externas.

Anexo

DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD EN LOS MEDIOS DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la libertad de los medios de comunicación, el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la libertad de expresión y el Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre la libertad de expresión y el acceso a la información,

Habiéndose entrevistado con representantes de ONG, el mundo académico y otros expertos en Amsterdam los días 7 y 8 de diciembre de 2007, con los auspicios de la organización Article 19: Global Campaign for Free Expression y con la asistencia del Instituto de Derecho de la Información de la Universidad de Amsterdam,

Recordando y reafirmando sus declaraciones conjuntas de 26 de noviembre de 1999, 30 de noviembre de 2000, 20 de noviembre de 2001, 10 de diciembre de 2002, 18 de diciembre de 2003, 6 de diciembre de 2004, 21 de diciembre de 2005 y 19 de diciembre de 2006,

Subrayando la importancia fundamental que reviste la diversidad de los medios para la libre circulación de información e ideas en la sociedad, tanto para hacer oír como para satisfacer las necesidades de información y los intereses de todos, al amparo de las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión,

Sabedores, en particular, de la importancia de la diversidad para la democracia, la cohesión social y la participación amplia en la adopción de decisiones,

Conscientes del potencial de las nuevas tecnologías como vehículo para promover la diversidad y, a la vez, plantear nuevas amenazas a la diversidad, especialmente como resultado de la brecha digital,

Destacando la compleja naturaleza de la diversidad, que se refiere tanto a los propios medios (por su tipo) como a las fuentes (por los propietarios de los medios), así como al contenido (por el producto de los medios),

Reconociendo la variada contribución que hacen a la diversidad los distintos tipos de organismos de radiodifusión y televisión -comerciales, públicos o comunitarios-, así como los de distinto alcance -local, nacional, regional e internacional-,

Observando que la concentración indebida de la propiedad de medios, directa o indirecta, así como su control por el gobierno constituyen una amenaza para la diversidad de los medios y también otros riesgos, como la concentración de poder político a manos de los propietarios o de las élites del gobierno,

Destacando que los entes públicos e independientes de radio y televisión seguirán desempeñando un importante papel en la promoción de la diversidad en el nuevo entorno de transmisión digital, especialmente mediante el papel único que desempeñan en el ofrecimiento de una programación fiable, informativa y de alta calidad,

Conscientes de las posibilidades de abuso de los sistemas de reglamentación de los medios de comunicación en detrimento, entre otras cosas, de la diversidad, en particular cuando los órganos de supervisión carecen de protección suficiente contra injerencias políticas y de otra índole,

Preocupados por el aumento de las amenazas a la viabilidad de los servicios públicos de radio y televisión en distintos países, que menoscaban su capacidad de alcanzar su potencial de contribuir a la diversidad de los medios, así como el hecho de que muchos países no reconozcan el carácter distinto de los entes comunitarios de radio y televisión,

Adoptan, el 12 de diciembre de 2007, la siguiente declaración sobre la promoción de la diversidad en los medios de radiodifusión televisión:

Aspectos generales

- La reglamentación de los medios para promover la diversidad, incluida la gestión de los medios públicos, sólo es legítima si la realiza un órgano al abrigo de injerencias injustificadas, políticas o de otra índole, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

- Deben adoptarse amplias iniciativas de educación y de otro tipo para promover la competencia en el uso de los nuevos medios de información, y velar por que todos los miembros de la sociedad puedan entender y aprovechar las nuevas tecnologías con miras a superar la brecha digital.

- La transparencia debe ser el distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la televisión y la radiodifusión.

- Este principio debe aplicarse a la reglamentación, la propiedad y los programas de subvención pública, así como a otras iniciativas de política.

- Deben promoverse las tecnologías de bajo costo fácilmente accesibles con miras a fomentar un amplio acceso a nuevas plataformas de comunicación. También deben estudiarse y promoverse soluciones tecnológicas a los problemas tradicionales de acceso, especialmente en relación con las discapacidades visuales o auditivas.

- Deben establecerse medidas para velar por que la publicidad estatal no se utilice como vehículo para la injerencia política en los medios de difusión.

Sobre la diversidad de los medios

- Debe asignarse espacio "suficiente" con fines de difusión a distintas plataformas de comunicación a fin de velar por que el público en su conjunto pueda recibir toda una gama de servicios de radiodifusión y televisión. Por cuanto se refiere a la transmisión terrestre, ya sea analógica o digital, eso entraña una asignación adecuada de frecuencias con fines de difusión.

- Los distintos tipos de organismos de radiodifusión y televisión, ya sean comerciales, públicos o comunitarios, deben poder operar en todas las plataformas de distribución disponibles, y deben tener igual acceso a ellas. Entre las medidas específicas adoptadas para promover la diversidad pueden figurar la reserva de frecuencias adecuadas para distintos tipos de emisoras, las normas de acceso obligatorio (*must-carry-rules*), el requisito de que las tecnologías de distribución y recepción sean complementarias y/o compatibles, incluso más allá de las fronteras nacionales, y el acceso no discriminatorio a los servicios de apoyo, como las guías de programación electrónicas.

- Al planificar la transición de la difusión analógica a la digital, deberán tenerse en cuenta los efectos de dicha transición en el acceso a los medios y en los distintos tipos de organismos de radiodifusión y televisión. Esto requiere formular un claro plan de migración digital que promueva, y no limite, la actividad de los entes públicos de radio y televisión. Deben adoptarse medidas para velar por que los costos de la transición digital no limiten la capacidad operativa de las emisoras comunitarias. Cuando proceda, deberá estudiarse la posibilidad de reservar parte del espectro a la radiodifusión analógica, a mediano plazo. Al menos parte del espectro de emisión que se libere mediante el “dividendo digital” debería reservarse con fines de difusión.

- Debe utilizarse el sistema eficaz menos intrusivo de administración de la radiodifusión y la televisión para promover la diversidad, teniendo en cuenta las limitaciones que plantea el problema de la escasez. La adjudicación de licencias, justificada en referencia a las ondas como recurso público limitado, no es legítima en el caso de la difusión por Internet.

- Se necesitan medidas especiales para proteger y preservar los entes públicos de radio y televisión en el nuevo entorno de difusión. El mandato de esos entes debe establecerse claramente por ley e incluir, entre otras cosas, la contribución a la diversidad, que, en lugar de limitarse a ofrecer distintos tipos de programación, debería dar voz a todos los sectores sociales, y satisfacer sus intereses y necesidades de información. Deben explorarse mecanismos innovadores de financiación de los entes públicos de radio y televisión, que sean suficientes para permitirles desempeñar su mandato de servicio público, estén garantizados con antelación durante varios años y estén indexados contra la inflación.

- Los organismos comunitarios de radiodifusión y televisión deben estar reconocidos por ley como una forma distinta de difusión, deben beneficiarse de procedimientos simples y justos de adjudicación de licencias, no han de verse obligados a cumplir estrictos criterios tecnológicos u otros criterios relacionados con las licencias, deben beneficiarse de una reducción de los derechos de licencia y han de tener acceso a la publicidad.

Sobre la diversidad de las fuentes

- En reconocimiento de la particular importancia que reviste la diversidad de los medios para la democracia, deben establecerse medidas especiales, en particular normas contra los monopolios, para evitar los grupos multimedia o la concentración indebida de medios, tanto horizontal como vertical. Esas medidas deben incluir estrictos requisitos de transparencia en cuanto a la propiedad de los medios y a todos los niveles. También deben entrañar una vigilancia activa, la consideración de la concentración en el proceso de adjudicación de licencias, cuando proceda, la notificación previa de todo proyecto importante de combinación de medios y la concesión de atribuciones para impedir que se produzcan dichas combinaciones.

- Debe considerarse la posibilidad de prestar apoyo, sobre la base de criterios equitativos y objetivos aplicados de forma no discriminatoria, a quienes deseen establecer nuevos medios de comunicación.

Sobre la diversidad del contenido

- Podrían utilizarse instrumentos de política, cuando ello sea compatible con las garantías internacionales de la libertad de expresión, para promover la diversidad de contenido entre medios y dentro de los mismos.

- Debe considerarse la posibilidad de prestar apoyo, sobre la base de criterios equitativos y objetivos aplicados de forma no discriminatoria, a la producción de contenido que contribuya de forma importante a la diversidad. Ese apoyo podría incluir medidas para promover a los productores de contenidos independientes, requiriendo por ejemplo a los entes públicos de radio y televisión que adquieran una cuota mínima de su programación a esos productores.

- Debe encontrarse un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos de autor y derechos adyacentes y la promoción de la libre circulación de información e ideas en la sociedad, en particular con medidas que contribuyan a fortalecer el dominio público.

(Firmado): Ambeyi Ligabo
Relator Especial de las Naciones Unidas sobre
la promoción y protección del derecho a
la libertad de opinión y de expresión

(Firmado): Miklos Haraszti
Representante de la OSCE sobre la libertad de
los medios de comunicación

(Firmado): Ignacio Álvarez
Relator Especial de la OEA para la
libertad de expresión

(Firmado): Faith Pansy Tlakula
Relator Especial de la Comisión Africana de
Derechos Humanos y de los Pueblos sobre
la libertad de expresión