



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1998/40/Add.2  
13 de enero de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
54º período de sesiones  
Tema 8 del programa provisional

CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS SOMETIDAS  
A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN

Informe del Sr. Abid Hussain, Relator Especial sobre la promoción  
y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión,  
presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27 de  
la Comisión de Derechos Humanos

Adición

Informe sobre la misión del Relator Especial en  
la República de Polonia

ÍNDICE

|  | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN . . . . .   | 1 - 5           | 2             |
| I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO . . . . .                                       | 6 - 7           | 2             |
| II. PRINCIPALES CONSIDERACIONES Y PREOCUPACIONES . . .                     | 8 - 64          | 3             |
| A. Marco jurídico . . . . .  | 8 - 14          | 3             |
| B. Información recibida por el Relator Especial .                          | 15 - 64         | 5             |
| III. OBSERVACIONES FINALES . . . . .                                       | 65 - 79         | 16            |
| IV. RECOMENDACIONES . . . . .  | 80 - 86         | 20            |
| <u>Anexo:</u> Personas con las que se entrevistó el Relator Especial . . . |                 | 22            |

## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe, preparado en cumplimiento de la resolución 1997/27 de la Comisión de Derechos Humanos, presenta y analiza la información recibida por el Sr. Abid Hussain, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, durante su visita a Polonia del 24 al 28 de mayo de 1997, así como la información recibida de personas y de organizaciones no gubernamentales con respecto a cuestiones relacionadas con el derecho a la libertad de opinión y expresión.
2. El Relator Especial agradece la cooperación del Gobierno de la República de Polonia que le facilitó el desempeño de su mandato. Agradece profundamente la ayuda recibida del Gobierno para la organización de su visita. También da especialmente las gracias al Ministro de Relaciones Exteriores y al personal de su ministerio que contribuyó al éxito de la visita.
3. El Relator Especial también agradece al Representante Residente y al personal de Varsovia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo su eficiente organización de la visita.
4. Durante su visita el Relator Especial se reunió con representantes del Gobierno, el poder judicial, un ex Primer Ministro y el actual y un anterior defensor del pueblo. También se reunió con organizaciones no gubernamentales que participan en la esfera de los derechos humanos, profesores universitarios, escritores, profesionales del sector de la comunicación y otros miembros de la sociedad civil de interés para su mandato.
5. En el anexo al presente informe figura la lista de las personas con que se reunió el Relator Especial durante su visita. Cabe señalar que esta lista no es exhaustiva. El Relator Especial tuvo la oportunidad de reunirse con muchas otras personas y aprovecha esta oportunidad para agradecerles sus generosos esfuerzos por ayudarlo durante su visita a Polonia.

## I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

6. Desde que en 1989 cayó el régimen comunista, Polonia inició una transición en gran escala para sustituir un sistema de gobierno totalitario y economía centralizada por una democracia parlamentaria y una economía social de mercado. Este proceso ha ido acompañado de un amplio examen y revisión de todo el sistema jurídico, incluida la adopción de una nueva Constitución en 1997. Desde que desapareció el sistema comunista, Polonia ha mantenido un régimen constitucional provisional, primero mediante varias enmiendas a la Constitución de 1952 y posteriormente con la llamada pequeña constitución de 1992. Después de tres años de negociaciones la Comisión Constitucional adoptó en enero de 1997 un proyecto de constitución que la Asamblea Nacional aprobó el 3 de abril de 1997. Después de un período de intensos debates el proyecto de constitución quedó aprobado en referéndum nacional, el 25 de mayo de 1997.

7. Un importante elemento en la transformación del orden político ha sido sin duda la supresión de las restricciones que pesaban contra la libertad de expresión y los medios de comunicación, especialmente la abolición de la censura y del monopolio del partido único en los medios de comunicación. Antes de 1989 el Estado tenía un monopolio absoluto sobre dichos medios, incluidos prácticamente su total propiedad y el pleno control de su distribución. Apoyada por las amplias reformas políticas, económicas y jurídicas, Polonia inició un proceso de privatización del imperio del Partido Comunista sobre la prensa y de democratización general de los medios de comunicación. Con este fin el Gobierno estableció una comisión liquidadora encargada de redistribuir la propiedad del sector de los medios de comunicación. En la esfera de la radiodifusión el hecho más importante fue la aprobación de la Ley del mismo nombre, en diciembre de 1992, que introdujo un marco jurídico para regular el panorama de la radiodifusión y facilitó la aparición de numerosas emisoras privadas de radio y televisión que al principio operaron dentro de un vacío legal. En la Polonia de hoy el mercado de los medios de comunicación es muy amplio ya que existen muchos periódicos y revistas, tanto nacionales como extranjeros, así como servicios privados de radio y televisión.

## II. PRINCIPALES CONSIDERACIONES Y PREOCUPACIONES

### A. Marco jurídico

#### Obligaciones internacionales

8. Polonia aceptó gran variedad de obligaciones internacionales en la esfera de los derechos humanos y es Parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1977), incluido su primer Protocolo Facultativo, que entró en vigor en 1992. Además, Polonia ratificó en 1992 el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que entró en vigor el 19 de enero de 1993. Asimismo, ha admitido el derecho de petición individual desde el 1º de mayo de 1993, así como la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en todas las cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación del Convenio.

9. En su calidad de Estado participante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), anteriormente Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), Polonia aceptó muchos otros compromisos internacionales, entre los que cabe citar el Acta Final de Helsinki de 1975, la Carta de París para una Nueva Europa de 1990, el Documento de la Reunión de Copenhague de 1990 y el Documento de la Cumbre de Budapest de 1994.

#### Legislación nacional

10. Como se ha señalado anteriormente, el 25 de mayo de 1997 se aprobó en referéndum nacional una nueva constitución, la cual garantiza a los ciudadanos el derecho a expresar libremente sus opiniones y a adquirir y difundir información, y prohíbe la censura previa de los medios de comunicación social y la autorización previa de la prensa. Las leyes pueden

obligar a obtener autorización para el funcionamiento de las emisoras de radio o televisión (art. 54). El artículo 14 garantiza la libertad de la prensa y de otros medios de comunicación social. En el artículo 61 se determina el derecho a la información estipulando que los ciudadanos tienen derecho a obtener información sobre las actividades de los órganos de las autoridades públicas, así como de las personas que desempeñan funciones públicas. Determina asimismo que el derecho a obtener información permite el acceso a los documentos y la entrada en las reuniones de los órganos colegiados de autoridad pública constituidos en virtud del sufragio universal. La ley sólo puede limitar el derecho a la información para proteger los derechos y libertades de otras personas y sujetos económicos, el orden público, la seguridad o intereses económicos importantes del Estado.

11. En los artículos 213 a 215 figuran disposiciones sobre el Consejo Nacional de Radio y Televisión, el organismo normativo de la radiodifusión, especificando que dicho Consejo tiene por misión salvaguardar la libertad de opinión, el derecho a la información y el interés público en lo que se refiere a la radiodifusión y a la televisión pública. Se establece asimismo que sus miembros los nombrará el Sejm, el Senado y el Presidente de la República y que no deben pertenecer a ningún partido político o sindicato ni desempeñar actividades públicas incompatibles con la dignidad de su función.

12. Por último, los artículos 208 a 212 se refieren al Comisionado de los Derechos del Ciudadano especificando entre otras cosas su función de salvaguardia de la libertad y los derechos de las personas y los ciudadanos enumerados en la Constitución y en otras disposiciones legislativas. Se estipula asimismo que el Comisionado lo nombra el Sejm, con el consentimiento del Senado, por un plazo de cinco años. El Comisionado desempeña sus actividades con independencia, es independiente de otros órganos del Estado y sólo responde ante el Sejm. Además, se especifica que el Comisionado informa anualmente al Sejm y al Senado sobre sus actividades y sobre el grado de respeto de las libertades y derechos de las personas y los ciudadanos.

13. Un aspecto importante desde el punto de vista de los ciudadanos es la introducción en la Constitución de una disposición en virtud de la cual toda persona cuyos derechos especificados en ella hayan sido objeto de infracción tiene el derecho de recurrir ante el Tribunal Constitucional (art. 79).

14. Varias disposiciones del Código Penal de 1969 guardan relación directa con la protección de la libertad de opinión y expresión. El Relator Especial señala que si bien está en fase de aprobación un nuevo código penal, desea referirse a diversas disposiciones del Código Penal de 1969 relativas a la libertad de expresión, aplicadas en la historia más reciente de Polonia. Las disposiciones pertinentes de la legislación nacional se examinarán a lo largo de todo el texto dentro de los apartados correspondientes. Se sigue el mismo método en lo relativo a otra legislación nacional pertinente, concretamente la Ley de prensa de 1984, la Ley de secretos de Estado de 1982, la Ley de radiodifusión y televisión (llamada en adelante "Ley de radiodifusión") de diciembre de 1992 (y sus ulteriores enmiendas) y el Código Civil, especialmente en lo que respecta a la modificación del artículo 448, aprobada en 1996.

B. Información recibida por el Relator Especial

Insultos contra instituciones o funcionarios públicos

15. En el párrafo 1 del artículo 270 del Código Penal se establece que "Quien insulte, humille o degrade a la nación polaca, la República Popular de Polonia o su sistema o sus órganos supremos incurrirá en pena de privación de libertad de seis meses a cinco años". Esta ley se ha aplicado en muchos casos en la historia más reciente de Polonia, uno de los cuales corresponde al candidato presidencial Sr. Leszek Bubel al que en octubre de 1995 se acusó de presunta infracción de ese artículo, así como del artículo 273 que establece una pena de uno a diez años de prisión por los delitos especificados en los artículos 270 a 272 cometidos utilizando la prensa y otros medios de comunicación. Se alegó que el Sr. Bubel había dicho en un programa de radio que un ex jefe de la Cancillería Presidencial protegía a un grupo de delincuentes. Otro caso anterior se refiere a la acusación contra un vigilante nocturno embriagado que en 1992 había proferido insultos contra el entonces Presidente Walesa, por lo que fue condenado a pagar una multa equivalente al sueldo de un mes y a un año de prisión con libertad condicional. El Gobierno informó al Relator Especial de que el párrafo 1 del artículo 270 era efectivamente una herencia del comunismo que se había aplicado indebidamente por motivos políticos y que puede entrar en conflicto con la libertad de expresión. En consecuencia, ya en 1989 se presentó una enmienda a esta ley para permitir la crítica política.

16. Asimismo, el Gobierno comunicó al Relator Especial que una persona había sido condenada por insultar a funcionarios públicos y que este caso había sido objeto de una denuncia individual ante la Comisión Europea de Derechos Humanos <sup>1</sup> basándose en que la sentencia violaba el derecho a la libertad de expresión. La Comisión había admitido la denuncia.

17. Se trata de un incidente ocurrido el 2 de septiembre de 1992 cuando el denunciante observó que policías municipales ordenaban a vendedores de frutas y legumbres abandonar un lugar en el que no estaba permitido vender esos productos, y trasladarse a un mercado próximo, al mismo tiempo que les imponían multas. El denunciante intervino para decir que esta medida carecía de base legal y constituía una violación de la libertad económica garantizada por la ley del mismo nombre, destacando que los guardias actuaban únicamente en virtud de una autorización verbal del alcalde de la ciudad. El denunciante los llamó "ignorantes" y "criminales, que infringían la legislación vigente" e instó a los vendedores a que no se fueran.

18. El 5 de enero de 1993 el fiscal de Zdunska Wola presentó una acusación contra el denunciante ante el Tribunal del Distrito. Se le acusaba de haber insultado a los policías municipales en relación con el desempeño de sus obligaciones públicas, lo que constituía una flagrante infracción del orden jurídico, es decir, un delito especificado en el artículo 236 del Código Penal considerado conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 59. En el artículo 236 se establece que "Quien insulte a un funcionario público o a una persona que lo ayude oficialmente durante el desempeño de sus obligaciones oficiales y en relación con ellas será castigado con pena de privación de libertad de hasta dos años, limitación de libertad o multa". El 29 de abril

de 1993 el denunciante fue condenado por insultos contra dos policías municipales según lo establecido en el artículo 236 del Código Penal, considerado conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 59. El tribunal consideró que el delito constituía "un acto de gamberrismo" según lo establecido en el párrafo 1 del artículo 59 y condenó al acusado a ocho meses de prisión (dejándolo en libertad condicional) y multa de 1,9 millones de zlotys. También le condenó a pagar las costas judiciales.

19. El denunciante apeló contra esta decisión afirmando que la condena se basó en pruebas insuficientes ya que no se había demostrado que hubiera empleado palabras insultantes sino que el tribunal sólo había considerado probado que había llamado ignorantes a los guardias, lo que a su juicio no cabía considerar un insulto sino una crítica aceptable respecto de funcionarios públicos. Además, esta ofensa no podía considerarse que constituyera un acto de gamberrismo. El 29 de septiembre de 1993 el tribunal de apelación estableció que no cabía la calificación de actos de gamberrismo ya que el motivo verdadero del denunciante había sido defender a los vendedores. En lo que respecta a la falta de pruebas suficientes, si bien admitió que en el fundamento de la sentencia no se mencionaba que se hubieran proferido realmente palabras insultantes, del expediente del caso cabía deducir que había delito de insulto contra los policías. El insulto consistía en llamarlos "estúpidos" y "brutos" (cwoki y glupki), palabras que normalmente se consideran ofensivas. Por consiguiente, el denunciante había sobrepasado los límites de la libertad de expresión, razón por la cual se había establecido correctamente que había infringido la disposición pertinente del Código Penal. Se señaló que el artículo no tenía por finalidad proteger la dignidad personal de los funcionarios públicos sino garantizar que no se vieran obstaculizados en el desempeño de su labor.

20. El denunciante alega que se ha violado su derecho a la libertad de opinión y expresión y que su actuación constituyó únicamente una crítica aceptable contra funcionarios públicos. Además, pretende que la actuación de los policías municipales era ilegal y que tenía derecho a criticarlos.

21. El Gobierno afirma que la ley, en el artículo 236 del Código Penal, permite injerirse en el derecho a la libertad de opinión y expresión, que la medida perseguía el objetivo legítimo de "proteger la fama o los derechos de otras personas", a saber, los policías municipales, y que la injerencia era necesaria en una sociedad democrática que permite un amplio margen de apreciación por parte de las autoridades nacionales para evaluar la necesidad de injerirse en la libertad de expresión. El Gobierno afirma que las autoridades actuaron de forma racional y de buena fe. Aun admitiendo que en principio en una sociedad democrática no pueden penalizarse las críticas contra las autoridades públicas, sino más bien aprobarse, cuando se producen deben observarse ciertas normas y las autoridades tienen que reaccionar, en especial cuando se infringen de forma flagrante normas jurídicas en lo que respecta al orden público. A juicio del Gobierno, la conducta del denunciante no se ajustó a las normas aplicables ya que infringió los principios morales que en Polonia se consideran universalmente vinculantes, al mismo tiempo que violó el derecho penal. Por consiguiente, esta parte de la denuncia debía considerarse manifiestamente infundada.

22. El 27 de noviembre de 1996 la Comisión Europea de Derechos Humanos declaró admisible, sin perjuicio del fondo, la reclamación del denunciante de

que su condena infringía su derecho a la libertad de expresión. El Relator Especial señala que durante el período de sesiones de diciembre de 1997 la Comisión aprobó un informe sobre este caso en virtud del artículo 31.

23. El Ministro de Justicia comunicó al Relator Especial y a otras fuentes que en la actualidad la protección de la fama y el honor personales no está suficientemente protegido jurídicamente en Polonia. Se señaló que había aumentado el nivel de violencia contra las personas públicas y que el poder judicial se muestra cauteloso a la hora de investigar esos casos.

#### Difamación

24. Los delitos contra el honor y la inviolabilidad de las personas figuran en el capítulo XXIV (arts. 178 a 182) del Código Penal, así como en el Código Civil.

25. Se comunicó al Relator Especial que en agosto de 1996 se había aprobado una enmienda del Código Civil por la que se establece que las personas cuyos intereses personales se hayan visto violados de alguna forma pueden recibir indemnización financiera (art. 448). Al mismo tiempo, se suprimió la disposición de la Ley de prensa por la que se establecía que para poder pedir indemnización financiera tenía que demostrarse que el periodista había violado de manera consciente intereses personales. Se comunicó al Relator Especial que antes de que se introdujera esa enmienda los periodistas podían defenderse demostrando que habían prestado la mayor atención posible a los pormenores del caso para preparar la información.

26. Se teme que esta enmienda tenga un efecto contrario a la libertad de prensa ya que los periodistas no sólo serán responsables de las infracciones deliberadas sino también de las no intencionadas que vayan contra intereses personales, y no parece que pueda alegarse como defensa la buena fe del periodista o el interés público. Se teme por tanto que esta disposición tenga por resultado que los periodistas intenten evitar los temas difíciles, lo que puede desalentar el periodismo de investigación.

#### Secretos de Estado

27. El Código Penal establece que "Quienes revelen información que constituya un secreto de Estado serán castigados con pena de privación de libertad de seis meses a cinco años" (art. 260). El 6 de febrero de 1996 el tribunal provisional de Varsovia condenó a Yerzy Urban, redactor jefe del semanario NIE (No) a un año de prisión con libertad condicional y a una multa de 10.000 zlotys por publicar secretos de Estado. Además, se le prohibió publicar artículos y seguir siendo redactor jefe de la publicación durante un año. Se le consideró culpable de revelar información que constituía "secreto de Estado" en virtud del artículo 260 del Código Penal. La acusación se refiere a la publicación de documentos, en junio de 1992, sobre la cooperación de la policía secreta con un activista de la oposición política, información que se considera secreta en virtud de la Ley de 1982 de secretos de Estado y oficiales. El tribunal consideró que Urban había infringido voluntariamente la ley ya que había ocupado un puesto en el

gobierno durante el decenio de 1980 y por consiguiente había tenido, necesariamente, conocimiento de esta ley. En septiembre de 1996 el Tribunal de Apelación anuló la sentencia y devolvió el caso al fiscal del Estado para su ulterior investigación, ostensiblemente por razones de procedimiento. Al parecer el caso fue sobreseído.

28. Se comunicó al Relator Especial que la Ley de 1982 de protección de secretos de Estado y oficiales es otro residuo del pasado que merece atención por cuanto limita la libertad de expresión. Se afirma que los secretos de Estado se definen de forma amplia como cualquier información que, caso de revelarse a personas no autorizadas, puede amenazar la defensa, seguridad o cualquier otro interés importante del Estado. Se refiere en particular a la defensa, los organismos de policía y seguridad, las investigaciones en la esfera de la defensa o la seguridad nacional, las industrias de importancia fundamental para la economía nacional, la banca y los preparativos y negociaciones de acuerdos internacionales. Según la información facilitada al Relator Especial, los departamentos del Gobierno, las administraciones provinciales y el Presidente del Banco Nacional de Polonia preparan listas de los diferentes tipos de información que constituyen secretos de Estado. Los Ministros del Interior, Defensa y Relaciones Exteriores tienen que ser consultados en cuestiones que afecten a sus esferas de competencia respectivas. La ley establece que la obligación de mantener los secretos de Estado es vinculante para todos los que entren en conocimiento de dicha información, incluidos los periodistas. Los funcionarios civiles o públicos pueden negar información a los periodistas alegando que se trata de secretos de Estado, al parecer sin que pueda recurrirse ante los tribunales <sup>2</sup>.

#### Protección de las fuentes

29. Otra cuestión que ha recibido cierta atención es la relativa a la protección de las fuentes. Se comunicó al Relator Especial que diversas decisiones de los tribunales daban a entender la existencia de un conflicto entre la Ley de prensa, que establece el derecho de los periodistas a proteger la confidencialidad (art. 15), y el artículo 163 del Código de Enjuiciamiento Criminal, en el que se establece que las personas que tengan la obligación de mantener un secreto oficial o un secreto relacionado con su profesión podrán negarse a declarar como testigos en las circunstancias en que exista esa obligación, a menos que el tribunal o un fiscal les haya liberado de la obligación de mantener el secreto.

30. Este tema ha sido objeto de amplios debates y examen en Polonia, en especial a raíz de un fallo de enero de 1995 del Tribunal Supremo según el cual las disposiciones del Código Penal tienen preeminencia sobre las de la Ley de prensa, y por consiguiente los periodistas no pueden negarse a revelar sus fuentes si un tribunal o un fiscal les ha eximido de esa obligación.

31. Durante la visita del Relator Especial se le comunicó que existía divergencia de opiniones con respecto a ese fallo. El Ministro de Justicia informó al Relator Especial de que se habían aceptado algunas enmiendas importantes del Código de Enjuiciamiento Criminal presentadas por él mismo, según las cuales los periodistas tendrían derecho a proteger sus fuentes



excepto en casos de homicidio, actos de terrorismo, genocidio y actos resultantes de catástrofes en gran escala. No obstante, se comunicó al Relator Especial que el dictamen del Tribunal Supremo seguía estando en vigor.

#### Acceso a la información

32. El Relator Especial recibió información sobre las dificultades con que tropezaban los periodistas en materia de acceso a la información, en especial la referente a cuestiones relacionadas con el Estado y a actividades de las instituciones públicas. Según la información recibida, este caso se daba específicamente con los funcionarios de los gobiernos locales, que se mostraban reacios a distribuir documentos, a falta supuestamente de directrices precisas.

#### Radiodifusión

33. La función de la televisión en el proceso de transición se debe examinar de una manera en cierto modo diferente de la del proceso de privatización y la libertad de la prensa escrita, a la vista de cierto número de dificultades adicionales de carácter técnico y económico. Tras las primeras etapas de apertura democrática, el sector de la radiodifusión se encontró enfrentado a una transformación espontánea de todo el panorama radiofónico, caracterizada por la aparición de empresas privadas de radiodifusión sin la existencia de un marco reglamentario adecuado <sup>3</sup>. Ello promovió la aprobación en diciembre de 1992 de la Ley de radiodifusión, por la que se establecía la independencia de la radiodifusión pública y se regulaba el mercado. A tal efecto la ley prevé el establecimiento de un órgano supervisor, el Consejo Nacional de Radiodifusión (CNR), integrado por nueve miembros nombrados por el Sejm, el Senado y el Presidente de Polonia por un período de seis años. Cada dos años se renueva un tercio del Consejo. A fin de garantizar la independencia política de este órgano, sus nueve miembros no podrán pertenecer a ningún partido político ni a asociaciones públicas. En 1995 se aprobaron dos enmiendas a la Ley de 1992, en las que se estipulaban explícitamente los derechos de los órganos que nombraban a los miembros del CNR y se especificaban las condiciones de revocación de los miembros. Ambas cámaras del Parlamento y el Presidente pueden revocar a cualquiera de los miembros que hayan designado en caso de enfermedad que impida el desempeño de las funciones, de sentencia condenatoria o de violación de la Ley de radiodifusión pronunciada por el Tribunal de Estado <sup>4</sup>. Los miembros pueden también presentar su dimisión. Se procede en la actualidad a la elaboración de un proyecto de nuevas y más amplias enmiendas de la Ley de radiodifusión que, según las informaciones recibidas, tiene en cuenta las protestas presentadas por abogados, representantes de la televisión polaca, organismos comerciales de radiodifusión y el personal del CNR <sup>5</sup>.

34. Los principales objetivos del CNR son proteger la libertad de expresión y la independencia de las empresas de radiodifusión, el interés del público y el carácter abierto y pluralista de la radiodifusión y la televisión. Es también responsable de la concesión de licencias de radiodifusión y televisión y del nombramiento de los miembros de los órganos supervisores y

de los consejos de programas de la radiodifusión y televisión públicas. El CNR puede ordenar la suspensión de los programas que violen la ley, sancionar a las empresas de radiodifusión que infrinjan la ley o se nieguen a aplicar las decisiones adoptadas por el Presidente en virtud de una resolución del Consejo Nacional, y atribuir frecuencias en colaboración con el Ministerio de Comunicaciones. Las decisiones del Presidente del CNR relativas a las violaciones de los reglamentos, derechos o disposiciones de la licencia concedida pueden ser recurridas ante el Tribunal Regional de Varsovia <sup>6</sup>.

35. La Ley de radiodifusión define las tareas de la radiodifusión y televisión públicas. Cabe incluir aquí el fomento de actividades artísticas, literarias, científicas y educativas y la producción de programas para las comunidades polacas en el extranjero. Estipula asimismo que los programas de la radiodifusión y televisión públicas deberán guiarse por el sentido de la responsabilidad y la necesidad de proteger el buen nombre y la reputación de la radiodifusión pública; proporcionar información fidedigna sobre los sucesos y procesos que se desarrollan en Polonia y en el extranjero; promover la libre formación de criterios en los ciudadanos y en la opinión pública; hacer posible la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la vida pública a través de la expresión de una diversidad de opiniones y orientaciones para que ejerzan su derecho de supervisión y de crítica social; servir al desarrollo de la cultura, la ciencia y la educación, con especial énfasis en los logros artísticos e intelectuales de Polonia; respetar el sistema cristiano de valores, adoptando como base los principios universales de la ética; contribuir al fortalecimiento de la familia; promover la protección de la salud; contribuir a la lucha contra las patologías sociales; tener en cuenta las necesidades de las minorías nacionales y étnicas (art. 21) <sup>7</sup>.

36. La televisión está dominada por una sola empresa pública nacional, fundada en 1952 y transformada en sociedad anónima en 1994. Posee 2 canales nacionales, 11 canales regionales y un canal por satélite. Sigue siendo el medio de información más poderoso, pese a la creciente competencia del sector privado. Sus operaciones se financian gracias a los derechos de licencia, la publicidad y la venta de servicios y licencias. Se guía por el interés general. El órgano supervisor, integrado por nueve miembros, ocho de ellos nombrados por el CNR y uno por el Ministerio de Hacienda, designa por un período de cuatro años una junta de directores de cinco miembros, responsable de la gestión de la televisión y de la supervisión de su estrategia de planificación. Las emisoras públicas son propiedad del Ministerio de Hacienda el cual, no obstante, no tiene ningún derecho a intervenir en la programación ni a percibir dividendos o porcentajes de los beneficios que las empresas puedan haber hecho a finales del año <sup>8</sup>.

37. Se han expresado diversas inquietudes sobre la televisión pública. El Relator Especial observa que han surgido controversias en relación con denuncias de interferencias políticas en la televisión pública, pese al objetivo establecido del CNR de ejercer una supervisión independiente y profesional. Una mayoría de las personas con las que el Relator Especial se reunió durante su visita atribuía estas denuncias a que los miembros del CNR

no se eligen en función de sus conocimientos técnicos. En particular, pese a los deseos de garantizar la independencia de los miembros del CNR, se cree que en el proceso de nombramiento influyen notablemente las consideraciones políticas. A este respecto, se han recomendado medidas específicas que aseguran la independencia del CNR, por ejemplo a través de una enmienda de la ley.

38. Según la información recibida por el Relator Especial, la preocupación por la existencia de influencias políticas en la televisión pública salió a la luz a raíz de la dimisión del director de la televisión polaca en 1996. Al parecer su sucesor había hecho cierto número de declaraciones polémicas, en las que se preguntaba si la televisión pública debería expresar opiniones independientes. Se informó además de que se habían introducido cambios en el personal supuestamente por razones políticas y se hizo referencia a denuncias de la existencia de un sesgo político en la información de la televisión.

39. También se informó al Relator Especial de que a mediados de 1996 la junta de directores decidió que los productores privados no podrían en lo sucesivo producir programas sobre asuntos corrientes por razones técnicas evidentes. Aunque se informó al Relator Especial de que esta decisión no se sigue en la práctica, el hecho es que la decisión no ha sido formalmente revocada aunque haya creado cierta preocupación.

40. En cuanto a la televisión privada, al primer operador privado nacional, Polsat, que recibió su licencia en 1994, se ha unido un segundo operador. Para el otoño de 1997 estaba prevista la apertura de dos nuevos canales regionales. El Relator Especial fue asimismo informado de la abundancia de cadenas extranjeras de televisión que transmitían hacia Polonia y del desarrollo de redes de cable y de satélite. En las reuniones que mantuvo con diversos profesionales de los medios de comunicación, se expresó la esperanza de que el aumento de la competencia disminuyera la influencia política en la televisión.

41. En cuanto a la radiodifusión, el Consejo Nacional de Radiodifusión ha concedido licencia a tres operadores nacionales no estatales, que incluyen dos canales privados y un canal religioso. El Relator Especial fue informado de que actualmente operan 17 canales de radiodifusión regional pública y un elevado número de emisoras privadas locales y de cadenas de radiodifusión eclesiásticas. El mercado de la radiodifusión se reparte entre las cadenas públicas y privadas a partes prácticamente iguales.

42. La influencia política, que según las informaciones constituye un problema grave en la televisión pública, no tiene la misma consideración en la radiodifusión pública. Ello se explica principalmente por la subestimación del poder de influencia de la radiodifusión en la opinión política de la población.

Respeto de los valores cristianos y los sentimientos religiosos

43. El Relator Especial fue informado de que una disposición de la Ley de radiodifusión sobre los valores cristianos dio lugar a finales de 1992 a un fuerte debate. El párrafo 2 del artículo 18 de la ley establece que todos los programas deben respetar los sentimientos religiosos de la población y, en particular, el sistema cristiano de valores. Además, el punto 6 del párrafo 2 del artículo 21 estipula que los programas de la radiodifusión y la televisión públicas deben respetar el sistema cristiano de valores y adoptarlo como la base de principios éticos universales.

44. Estas disposiciones fueron acaloradamente discutidas antes de la aprobación de la ley e impugnadas ante el Tribunal Constitucional de Polonia por varios miembros del Parlamento, que alegaban que las disposiciones serían incompatibles con la Constitución ya que violaban el principio de igualdad y establecían una censura previa. En su decisión de 7 de junio de 1994 el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de las disposiciones, sosteniendo que solamente creaban la obligación de respetar unos valores de carácter no solamente religioso sino universal <sup>9</sup>. Sin embargo, como el Consejo Nacional de Radiodifusión tiene la responsabilidad final de supervisar el contenido de los programas, se temía que estas restricciones, de ser aplicadas, se utilizaran como medio de censura, aunque según las informaciones dichos temores hasta el momento han resultado infundados.

45. En este contexto, el Relator Especial observa que el Código Penal contiene también una disposición sobre la ofensa de los sentimientos religiosos, que puede ser sancionada con una multa o con dos años de prisión (art. 198). En varias ocasiones al parecer, grupos de religión católica romana que deseaban limitar determinados tipos de expresión pidieron la prohibición o la censura de algunas películas o publicaciones de connotación religiosa. A título de ejemplo cabe citar la ola de denuncias supuestamente provocadas en agosto de 1994 por el semanario Wprost, que representaba en su portada una Virgen negra y el Niño con máscaras de gas para protegerse de la contaminación ambiental.

46. Igualmente, el Relator Especial recibió información sobre el caso de Henryk Jankowski, sacerdote católico. En enero de 1997 el fiscal de Gdansk acusó al padre Jankowski de difamar públicamente a la minoría judía en un sermón que pronunció en junio de 1995, en el que comparó la estrella de David con la hoz y el martillo y la cruz gamada. El proceso se reabrió a instancia del Fiscal General, después de que inicialmente no se hubiera encontrado ningún elemento delictivo y se hubiera cerrado la investigación por falta de pruebas en junio de 1996. El procedimiento fue finalmente sobreseído en marzo de 1997, no obstante lo cual se impuso al padre Jankowski la obligación de hacer una contribución financiera a una causa pública.

#### La protección de la moral pública

47. El tema de la moral pública ha cobrado creciente importancia, a la luz de la entrada cada vez mayor de la llamada prensa amarilla y de películas de países occidentales. El Relator Especial fue informado del aumento de la preocupación en Polonia ante la presencia cada vez más frecuente de la

violencia en los medios de comunicación y su posible influencia en la juventud.

48. Un fenómeno afín es el de la pornografía, que ha adquirido igualmente cierta importancia desde la apertura democrática en Polonia y otros países de la región. Al parecer, la creciente preocupación pública en Polonia es el resultado de la entrada de material pornográfico del extranjero y su distribución comercial. Se dice también, sin embargo, que en Polonia se producen y exportan a Europa occidental cada vez más películas pornográficas. Se prevé perseguir rigurosamente a los productores de pornografía dura.

49. El artículo 173 del Código Penal establece que "quien distribuya escritos, impresos, fotografías u otros objetos de carácter pornográfico será castigado con pena de privación de libertad de hasta dos años, limitación de libertad o multa".

50. Según la información recibida del Ministerio de Justicia, aunque la pornografía está castigada, su persecución en la práctica es rudimentaria ya que la pornografía es un concepto indefinido y los tribunales se ven obligados a consultar a expertos para trazar la línea divisoria entre los actos prohibidos y los permitidos. El Relator Especial tuvo también conocimiento de que en la disposición del nuevo Código Penal referente a la pornografía, la carga de la prueba se ha desplazado del contenido de la imagen a la forma de su presentación. Ello significa en la práctica que la responsabilidad surge cuando el material se presenta o distribuye de manera tal que las personas que no deseen ver imágenes pornográficas no pueden evitarlas, por ejemplo en el caso de las revistas pornográficas expuestas en los quioscos.

#### Obstáculos económicos

51. El Relator Especial advirtió que preocupaban sobre todo las dificultades derivadas de la transición de un monopolio estatal de los medios de comunicación a un sistema de libre mercado y las limitaciones económicas existentes, a las que se hizo referencia en casi todas sus reuniones. Al parecer, una de las principales dificultades de la liberalización del mercado de las comunicaciones es la necesidad de desarrollar una diversidad de medios y la importancia del capital extranjero en la industria de los medios de comunicación.

52. Además, la libertad de expresión de los periodistas se veía al parecer comprometida en algunas ocasiones por la interferencia de los propietarios en el contenido editorial. Por ejemplo, se informó al Relator Especial de que la prensa se veía sumamente limitada en sus esfuerzos por revelar las fechorías cometidas por funcionarios públicos, particularmente a nivel local, debido a que los propietarios de ciertas publicaciones temían los efectos negativos de esas revelaciones sobre sus futuras relaciones comerciales. De esta manera, la función informativa de la prensa sobre cuestiones de interés público puede verse limitada por intereses privados. A este respecto, se ha pedido una política que limite la posibilidad de que los propietarios puedan interferirse en cuestiones editoriales.

53. Se informó asimismo al Relator Especial de que el sistema de distribución de la prensa nacional constituye un obstáculo adicional para la misma, aunque

se espera resolver el problema con el proceso de privatización actualmente en curso.

#### Registro

54. El Relator Especial recibió del Gobierno información referente a una demanda interpuesta contra Polonia en aplicación del artículo 25 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales <sup>10</sup>. El caso se refiere a la negativa del tribunal a registrar los títulos de las publicaciones "Alemania: enemigo multiseccular de Polonia" y "El mes social y político: un tribunal europeo", lo que impide al demandante la publicación de esos periódicos.

55. El 9 de septiembre de 1993, la solicitud del demandante de registrar el título de la revista "El mes social y político: un tribunal moral europeo", que se publicaría en Kety, fue desestimada por el Tribunal Regional de Bielsko-Biala. De conformidad con la Ley de prensa y la orden del Ministerio de Justicia sobre el registro de publicaciones periódicas, el título de una publicación debe guardar relación con su contenido. Se consideró que tal no era el caso; en la presente instancia se sostuvo que el título podría sugerir el establecimiento de una institución europea en Kety, lo cual era incierto y podría inducir a error a los posibles lectores. La decisión fue ratificada por el Tribunal de Apelación de Katowice el 17 de diciembre de 1993.

56. El 17 de febrero de 1994 se desestimó la solicitud formulada por el demandante ante el Tribunal Regional de Bielsko-Biala de registrar el título de la revista mensual "Alemania: enemigo multiseccular de Polonia", después de que el demandante se negara a alterar el carácter negativo del título como le había pedido el tribunal. El tribunal consideró que el registro de una revista con el título propuesto sería perjudicial para la reconciliación polacoalemana y para las buenas relaciones entre los dos países. El Tribunal de Apelación de Katowice ratificó la decisión el 12 de abril de 1994.

57. Según el artículo 20 de la Ley de prensa, el registro del título por el tribunal regional es un requisito previo para la publicación de una revista. La solicitud de registro debe contener el título propuesto, la dirección del director, el nombre y otros datos personales del redactor jefe, el nombre y dirección de la imprenta y la frecuencia de la publicación. La decisión se deberá tomar en el plazo de 30 días. El registro será denegado si los datos están incompletos o si el título propuesto puede menoscabar el derecho de protección del título de otra revista ya existente. De conformidad con el artículo 23 a) de la Ley de prensa, el Ministerio de Justicia está autorizado a publicar una orden en la que se especifique la forma en que se debe desarrollar el proceso de registro. El artículo 5 de la citada orden del Ministerio de Justicia estipula que el registro podrá ser denegado si no se ajusta a los reglamentos en vigor o no se corresponde con el estado actual de las relaciones internacionales. La publicación sin registro previo está sujeta a una multa (art. 45).

58. El demandante denuncia que, en violación del artículo 10 del Convenio Europeo, los tribunales polacos se negaron a registrar los títulos de dos revistas que deseaba publicar.

59. El Gobierno sostiene que la denegación del registro entra dentro de los límites de las restricciones admisibles según el párrafo 2 del artículo 10 del Convenio Europeo. En ambos casos los tribunales consideraron que los títulos propuestos podrían no responder a la realidad por las razones expuestas supra. El Gobierno sostiene que ambas decisiones se ajustaron a las leyes polacas y no violaron la libertad de expresión del demandante garantizada por el artículo 10 del Convenio, por lo que la demanda debería considerarse manifiestamente infundada.

60. El demandante sostiene que, en relación con la revista "El mes social y político: un tribunal moral europeo", es evidente que el único significado que debe darse al título es que bajo ese título se publica una revista. Por otra parte, el Gobierno no demostró que la revista titulada "Alemania: enemigo multiseccular de Polonia" podría dañar las relaciones polacoalemanas sino que supuso que la revista subrayaría únicamente los aspectos negativos de esas relaciones. En consecuencia, las denegaciones no estaban prescritas por la ley y equivalían a una censura previa. En la actualidad, las partes están tratando de llegar a una solución amistosa del caso.

61. El Relator Especial fue informado por un representante del Gobierno de que el Ministerio de Relaciones Exteriores había pedido al Ministerio de Justicia la supresión de la disposición que requería que los hechos consignados en el registro reflejaran el estado actual de las relaciones internacionales; después de nueve meses de consultas interministeriales la Ley de prensa fue enmendada y el discutido requisito fue suprimido.

#### Comisionado para la protección de los derechos civiles

62. Polonia ha adoptado diversas medidas para mejorar la protección de los derechos humanos. Entre ellas figura la creación el 15 de julio de 1987 del Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles, cuyo primer titular tomó posesión el 1º de enero de 1988. Se considera que éste es un paso importante para la protección de los derechos humanos. Estructurado siguiendo el ejemplo del ombudsman escandinavo, el Comisionado fue el último de una serie de órganos estatales establecidos por el régimen comunista para proteger los derechos civiles; entre los órganos anteriores figuraban el Alto Tribunal Administrativo, establecido en 1980, el Tribunal del Estado en 1982 y el Tribunal Constitucional en 1985. El Relator Especial fue informado de que el Estado consideraba que la creación de estos órganos orientados al ciudadano tenía por objeto que la comunidad internacional y la opinión pública nacional dieran credibilidad a la política de liberalización.

63. De acuerdo con la Ley de 15 de julio de 1987 por la que se creó el Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles, una de las funciones del Comisionado consiste en investigar las violaciones de la ley y/o de los principios de la vida comunitaria y de la justicia social debidas a la acción u omisión de organismos, organizaciones o instituciones responsables del respeto y de la realización de esos derechos y libertades (art. 1). El Comisionado puede actuar a instancia de los ciudadanos, de sus

organizaciones o de los gobiernos locales, o por iniciativa propia (art. 9), y sus posibilidades de acción son muy amplias. Más importante aún es que la institución ha sido eficazmente utilizada por el primer Comisionado, a quien se reconoce el mérito de haber configurado de manera significativa su importante función.

64. Se ha calificado a la institución de muy poderosa e incomparable con otras instituciones establecidas en la región. A juicio del primer Comisionado, la función básica de un ombudsman en países en transición es la de enseñar a los ciudadanos y a los poderes establecidos lo que significa el estado de derecho para el público y la administración. En cuanto a los tribunales de justicia y al tribunal constitucional, el primer Comisionado considera objetivos importantes la promoción del concepto de la "constitucionalización" del pensamiento sobre la ley y la generalización de la aplicación del derecho internacional por los tribunales. Además, se estima sumamente importante la cooperación con la prensa <sup>11</sup>. Por último, el éxito de la institución ha sido atribuido principalmente al momento de su creación y a su estrategia operativa, es decir, la neutralidad política e ideológica y la promoción del estado de derecho y de los derechos humanos <sup>12</sup>.

### III. OBSERVACIONES FINALES

65. El Relator Especial se muestra satisfecho de la evolución que ha podido observar durante su visita a Polonia tanto en relación con la reforma del sistema político y económico como con el marco jurídico e institucional de la protección de los derechos humanos. La rápida transición registrada en Polonia de un sistema de partido único a una democracia multipartidista resulta de hecho muy estimulante para la causa de los derechos humanos y la democracia en todo el mundo. La libertad de opinión y de expresión, uno de los valores más preciados durante la lucha por la libertad, encuentra claramente la protección que merece y todo intento de limitarla es minuciosamente analizado por todos los sectores de la sociedad. Muchos países han tenido el acierto de seguir las experiencias de Polonia con gran interés y con la esperanza de aprender de ellas. La larga lucha por la libertad de expresión en el país es indudablemente uno de los aspectos singulares de esta evolución.

66. Ciertamente que toda transformación es un proceso gradual que debe incluir el estudio y la revisión de los regímenes jurídicos e institucionales que gobiernan la vida política y económica, y un examen de conciencia. Las leyes, aunque sean justas en sí, pierden indudablemente su eficacia si los individuos no comprenden su espíritu. La educación de todos los sectores de la sociedad desempeñará una importante función en el mantenimiento del proceso de la transición.

67. El Relator Especial acoge con satisfacción los procesos realizados en la revisión y la adopción de una nueva legislación que sustituya a la legislación del pasado comunista. Toma nota de que este proceso aún no se considera completo. Si bien en ciertos casos la falta de nuevas leyes ha creado obstáculos al pleno disfrute del derecho a la libertad de opinión y expresión, cree que en general el compromiso asumido por el Gobierno de asegurar la protección de la libertad de expresión, pese a las fuertes



presiones ejercidas en algunas ocasiones por ciertos sectores de la opinión pública, es un testimonio de su auténtico deseo de proteger este derecho. En efecto, ha observado en algunos casos que el Estado defendía el derecho a la libertad de opinión y expresión contra otras tendencias de la sociedad.

68. Es indudable que la libertad de opinión y expresión se manifiesta ampliamente en Polonia. La censura fue suprimida hace algunos años y aunque algunas leyes puedan interpretarse en el sentido de que violan la libertad de opinión y expresión, la mayoría de ellas se consideran reliquias del pasado y en la práctica la libertad de opinión y expresión es completa. Los medios de comunicación operan en un entorno libre e independiente después de la supresión del monopolio estatal. De hecho, la existencia de periódicos como NIE confirma que el derecho a la libertad de opinión y expresión está protegido, pese a los intentos de diversos sectores sociales de restringir esta libertad por razones de "moralidad".

69. En su visita el Relator Especial pudo comprobar que las preocupaciones dominantes eran el perceptible impacto negativo de la liberalización y de las fuerzas del mercado libre en la libertad de expresión y la internalización de los medios de comunicación. En este contexto, el Relator Especial desea subrayar su opinión de que los intereses económicos y los monopolios de los medios de comunicación pueden plantear obstáculos al pleno disfrute del derecho a la libertad de opinión y expresión, por lo que conviene adoptar una actitud preventiva. Así, en el campo de la propiedad es preciso encontrar el equilibrio entre la obligación del Estado de abstenerse de regulaciones e intervenciones indebidas y su obligación de aplicar una política conducente a la libertad de expresión e información. En particular, desea reiterarse en su creencia en la necesidad de una independencia editorial auténtica frente al poder político y a las presiones ejercidas por las autoridades públicas o por grupos de intereses privados.

70. El Relator Especial advirtió también diversas inquietudes en cuanto a la libertad de los periodistas y, por ende, del público en general y su derecho a la información. Expresa su preocupación por las supuestas restricciones a la libertad de acceso a la información de los periodistas. Señala que para que los periodistas puedan desempeñar su función de vigilancia en una sociedad democrática, es indispensable que tengan un acceso equitativo e imparcial a la información que poseen las autoridades públicas. A este respecto, la protección de las fuentes cobra una importancia fundamental para los periodistas, pues la falta de esta garantía puede crear obstáculos a su derecho de buscar y recibir información si las fuentes no revelan información sobre cuestiones de interés público. Por consiguiente, toda obligación de revelar las fuentes de información deberá limitarse a circunstancias excepcionales cuando esté en juego un interés público o individual vital. El Relator Especial acoge con agrado las iniciativas adoptadas recientemente para resolver en favor de la libertad de información los conflictos entre las leyes que regulan el derecho de los periodistas a proteger sus fuentes de información.

71. El Relator Especial acoge con satisfacción los esfuerzos realizados en la radiodifusión pública, en particular en lo referente a la aplicación de una política de radiodifusión al servicio del público. Sin embargo, le preocupan las denuncias de influencia política en la televisión, atribuida

principalmente a la falta de independencia del Consejo Nacional de Radiodifusión. En efecto, a la vista del impacto y del considerable poder de influencia de la red y la televisión, es vital su completa independencia de intereses políticos y privados.

72. Además, el Relator Especial sigue preocupado por la disposición que se refiere a los valores cristianos en la radiodifusión. En una sociedad democrática los medios de comunicación deberían tener la función de fomentar la tolerancia y la diversidad y no de tomar decisiones sobre los valores cristianos. En realidad, los derechos humanos dependen no sólo del comportamiento de los órganos del Estado como tales sino también de la atmósfera general de tolerancia y pluralismo político y religioso. El papel educativo de la radiodifusión pública en este empeño es de la máxima importancia y no debería estar sometido a restricciones basadas en vagas disposiciones que se podrían interpretar de manera muy general y posiblemente no sean necesarias en una sociedad democrática, y que pueden conducir a la autocensura.

73. En este contexto, inquieta al Relator Especial el creciente nivel de violencia en la televisión, y otros asuntos como la pornografía, que han impulsado a solicitar la introducción de limitaciones. Sin tratar de minimizar o rechazar los posibles efectos negativos sobre la sociedad de la violencia en la televisión o de la pornografía, desea subrayar que los medios de comunicación no se deben considerar como fácil cabeza de turco de los males sociales. Toda restricción en este sector se deberá examinar caso por caso y el Relator Especial acoge con agrado la opinión expresada por la mayoría de sus interlocutores de que este problema se debe tratar a nivel de la educación y no a nivel de la censura en radiodifusión.

74. La tendencia hacia las restricciones es claramente un fenómeno sociológico común en épocas de cambio social y económico. La sociedad polaca, similar a otras sociedades de la Europa central y oriental, ha sufrido una profunda transformación, que no se limita a los ajustes estructurales sino que impone a la población exigencias ineludibles de cambio de actitud y comportamiento en un corto período de tiempo. Los períodos de cambio rápido y en gran escala generan en muchos casos demandas de seguridad. En tales circunstancias es frecuente que algunas libertades, en particular las libertades relacionadas con las comunicaciones, pasen de percibirse como posibilidades de apertura a verse como peligros para el tejido social. Las imágenes y expresiones que no reflejen la corriente principal de la sociedad se consideran amenazadoras. Son particularmente vulnerables a la explotación por parte de ciertos grupos que exageran los riesgos que pueden plantear la sociedad, creando de esta manera en la población una predisposición a intercambiar libertades por seguridad. En tales situaciones, surge el peligro de culpar de todos los males a la individualización de la sociedad moderna y de pedir la restricción de libertades, sin atacar de raíz las causas de la convulsión social.

75. El Relator Especial observa que el problema de la injuria y la difamación ha recibido creciente atención. La ausencia de un marco legislativo adecuado que oriente a los periodistas y proteja a los ciudadanos contra ataques injustificados a su honor y su dignidad parece haber planteado cierta preocupación. En este contexto, el Relator Especial recuerda que el

párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, leído en conexión con el artículo 17, obliga a los Estados a ofrecer la protección de la ley contra todo ataque intencional a la honra y reputación de las personas por medio de afirmaciones falsas. Sin embargo, es preciso observar estrictamente en todos los casos los principios de proporcionalidad para proteger asimismo toda infracción del derecho a la libertad de expresión.

76. En este contexto y a la luz de las enmiendas a la ley del libelo, el Relator Especial considera necesario recordar que la función de vigilancia de la prensa y el derecho del público a recibir información son elementos esenciales de la democracia. Esta función y este derecho no deben quedar comprometidos por el temor que puedan albergar los periodistas sobre las consecuencias negativas de las afirmaciones que hagan de buena fe y en interés del público.

77. El Relator Especial manifiesta su inquietud en cuanto a ciertas disposiciones del Código Penal relativas a injurias a funcionarios e instituciones del Gobierno. A este respecto, el Relator Especial desea recordar que la libertad de expresión, en especial la libertad de debate político y público, está en la misma raíz del concepto de una sociedad democrática. Los funcionarios del Gobierno y los dirigentes políticos deben estar abiertos y ser sensibles a todas las críticas, y admitir un nivel de crítica mayor que los ciudadanos privados. Las restricciones del derecho a la libertad de expresión no deben interpretarse en el sentido de que conceden especial protección contra la injuria o la crítica a las instituciones del Gobierno, sus miembros o el Jefe del Estado. A este respecto, el Relator Especial desea expresar la esperanza de que cuando se prepare la nueva legislación se tengan debidamente en cuenta las normas internacionales en este sector.

78. El Relator Especial observó que todos sus interlocutores tenían grandes deseos de llegar a un equilibrio entre la libertad y la responsabilidad de los periodistas. Considera muy alentadores los esfuerzos realizados por los periodistas para desarrollar un código deontológico y ajustar las normas de conducta profesional a su nueva función en una sociedad democrática.

79. Por último, el Relator Especial considera que la experiencia de Polonia al asumir la responsabilidad sustancial de transformar su sistema político y económico y adaptar su marco jurídico a las normas internacionales de la democracia y los derechos humanos podría ser sumamente valiosa para otros países de la región en su proceso de transición; por consiguiente, la cooperación con otros países de la región puede resultar extremadamente útil.

#### IV. RECOMENDACIONES

80. Partiendo de las preocupaciones y observaciones principales expuestas en la sección precedente, el Relator Especial desearía ofrecer las recomendaciones siguientes. A la vista de los abiertos y constructivos

intercambios de opiniones que ha mantenido durante su visita, el Relator Especial está persuadido de que estas recomendaciones serán recibidas con un espíritu de compromiso común para reforzar la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, que el Gobierno ya ha iniciado de manera ejemplar.

81. El Relator Especial exhorta al Gobierno de Polonia a que adopte todas las medidas necesarias para asegurar la independencia del Consejo Nacional de Radiodifusión (CNR). Para alcanzar este objetivo se deberían adoptar medidas a fin de que el nombramiento de los miembros del CNR se haga de una manera que garantice la independencia del Consejo, cuyos miembros no deberán tener intereses financieros ni políticos que incidan negativamente en su capacidad de desempeñar sus funciones de una manera justa e imparcial. Se debería examinar si es aconsejable prohibir a los miembros del CNR que al término de su mandato de seis años acepten un cargo remunerado en el gobierno. Los miembros se deberían considerar depositarios independientes del interés público en la radiodifusión y no representantes de intereses especiales. Los procedimientos de nombramiento podrían incluir audiencias públicas y organizarse conforme a criterios que prevean la diversidad y la selección en función de la experiencia profesional. Se deberían incluir salvaguardias contra toda injerencia de intereses políticos o financieros. El Relator Especial expresa su esperanza de que las enmiendas propuestas a la Ley de radiodifusión tengan en cuenta las denuncias de influencia política en la televisión y de falta de independencia del CNR.

82. En el contexto de la revisión de la legislación vigente y la adopción de nuevas normas convendría tratar de no insistir demasiado en la protección de las instituciones y las personas públicas. Se debería prestar la debida atención a la importancia del debate político libre en una sociedad democrática y, en consecuencia, al hecho de que las personas públicas deben tolerar un grado de crítica mayor que el ciudadano de a pie. En particular, se deberían evitar las leyes u otras disposiciones que presten protección especial contra la injuria o la crítica a las instituciones del Gobierno, sus miembros, sus funcionarios o el Jefe del Estado. El Relator Especial agradecería ser informado de las nuevas medidas legislativas que se adopten en esta esfera que afecta al régimen que regula el derecho a la libertad de opinión y expresión.

83. Se deberían estimular las iniciativas de los profesionales de los medios de comunicación para establecer asociaciones profesionales independientes y voluntarias, en particular en lo que se refiere al desarrollo de métodos y sistemas de autorregulación voluntaria, como los códigos de conducta para la profesión, los programas de formación que incluyan los derechos y las responsabilidades de los medios de comunicación y el gobierno, así como la supervisión de la realización del derecho a la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación de conformidad con las normas internacionales.

84. El Relator Especial desea expresar su opinión de que la posibilidad de que los propietarios se interfieran en el contenido editorial de los medios de comunicación debería estar sometida a estrictas limitaciones.

85. Además, el derecho constitucional a obtener información sobre las actividades de los organismos públicos y de las personas que desempeñan funciones públicas debería reflejarse en la práctica.

86. Por último, el Relator Especial recomienda que no se obligue a los periodistas a revelar las fuentes de su información, excepto en muy contadas y claramente definidas circunstancias.

---

1.Demanda N° 25716/94 de Jozef Michal Janowski contra Polonia.

2.Esta información se basa en: Karol Jakubowicz, Freedom of Speech in Poland: An Evolving Concept, págs. 10 y 11.

3.Conviene mencionar en este contexto que al iniciarse el primer proceso de concesión de licencias en junio de 1993, operaban en Polonia 55 empresas ilegales de radiodifusión y 19 empresas ilegales de televisión. El mercado actual es el resultado de este primer proceso de concesión de licencias. Véase: Consejo Nacional de Radiodifusión de Polonia. Folleto informativo. Varsovia, 1996, pág. 14.

4.Ibíd., pág. 4.

5.Bulletin of the National Broadcasting Council of Poland, N° 1/1997, pág. 3.

6.Informe periódico de Polonia al Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/95/Add.8, párr. 21.

7.Bulletin of the National Broadcasting Council of Poland, N° 1/1997, pág. 5.

8.Ibíd.

9.Véase: Informe periódico de Polonia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/299/Add.10, párr.64.

10.Demanda N° 26229/95 de Jozef Gaweda contra Polonia.

11.Ewa Letowska y Janusz Letowski, Poland - Towards the Rule of Law, Instituto de Estudios Jurídicos, Academia Polaca de Ciencias, Varsovia, 1996, págs. 154 y 155.

12.Ibíd., pág. 175.

Anexo

PERSONAS CON LAS QUE SE ENTREVISTÓ EL RELATOR ESPECIAL

Gobierno

Sr. Leszek Kubicki, Ministro de Justicia y Fiscal General

Sr. Krzysztof Drzewicki, Delegado ante la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sr. Tadeusz Mazowiecki, ex Primer Ministro y miembro del Sejm

Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles

Sr. Adam Zielinski

Medios de comunicación

Sr. Boleslaw Sulik, Presidente del Consejo Nacional de Radiodifusión

Sr. Karol Jakubowicz, Presidente de la Junta Supervisora de la Televisión Polaca

Sr. Ryszard Miazek, Presidente de la Televisión Polaca

Sr. Stanislaw Jedrzejewski, Vicepresidente de la Radiodifusión Polaca

Sr. Jerzy Urban, Redactor Jefe de NIE

Sr. Piotr Stasinski, Jefe Adjunto del Departamento de Política,  
Gazeta Wyborca

Sr. Tomasz Wolek, Redactor Jefe de Zycie

Sr. Andrzej Jonas, Redactor Jefe de The Warsaw Voice

Sr. Jan Dworak, Presidente de la Asociación de Productores Independientes de Películas y de Televisión

Sra. Anna Smolka, Cámara de Redactores de Prensa

Instituciones académicas

Prof. Ewa Letowska, ex Comisionada para la Protección de los Derechos Civiles; Fundación Helsinki en favor de los Derechos Humanos; Instituto de Estudios Jurídicos, Academia Política de Ciencias

Prof. Mirosław Wyrzykowski, Decano Adjunto de la Facultad de Derecho y Administración de la Universidad de Varsovia

Iglesia católica

Sr. Andrej Koprowski, sacerdote

Organizaciones no gubernamentales

Sr. Andrzej Goszczynski, Director del Centro de Supervisión de la Libertad de Prensa

Sr. Marek Nowicki, Presidente de la Fundación Helsinki en favor de los Derechos Humanos

Sr. Andrzej Rzeplinski, Miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Helsinki en favor de los Derechos Humanos

Sr. Jacek Bochenski, Presidente del Centro Polaco de Escritores

Organizaciones intergubernamentales

Sr. Gilles Breton, Director Adjunto de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, OCSE

Sra. Pauline Merino, Asesora de Gestión de la Información, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, OCSE

-----