



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/55
30 de diciembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 11 c) del programa provisional

**LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR
LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA
LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

El derecho a la libertad de opinión y de expresión

Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo

Resumen

Este informe, presentado de conformidad con la resolución 2005/38 de la Comisión, es el 13º que presenta a la Comisión de Derechos Humanos el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el cuarto informe anual general de Ambeyi Ligabo, designado como Relator Especial el 26 de agosto de 2002. En la adición 1 al presente informe se incluye un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y recibidas de ellos.

En el capítulo I se describen las actividades del Relator Especial durante el último año, en particular sus llamamientos urgentes, cartas de transmisión de denuncias y comunicados de prensa. El Relator Especial recibió información de gobiernos, organizaciones internacionales, regionales y nacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, asociaciones de profesionales de los medios de comunicación, asociaciones de escritores, sindicatos y miembros de partidos políticos de todas las regiones del mundo. El análisis del material recibido nos permite reconocer tendencias, reiterar cuestiones ya examinadas en informes anteriores y señalar a la atención de la comunidad internacional nuevas políticas, prácticas y medidas adoptadas en el ámbito de la libertad de opinión y de expresión. Además, permite al Relator Especial en última instancia intervenir en casos concretos de presuntas violaciones de los derechos humanos. En este capítulo, el Relator Especial proporciona asimismo información sobre invitaciones para realizar visitas a diferentes países e informa de las reuniones a las que asistió durante el año, con una breve descripción de sus contribuciones.

En el capítulo II figura una panorámica de la fase final de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y una referencia a la situación en materia de derechos humanos en el país anfitrión, Túnez. El Relator Especial examina las deficiencias de la Cumbre Mundial, en la que las cuestiones relativas a los derechos humanos, desde su punto de vista, quedaron marginadas en favor de un enfoque empresarial comercial sobre la gobernanza de Internet y por la actitud del país anfitrión, que hizo todo cuanto estuvo en su mano para silenciar a los activistas de derechos humanos, tanto locales como extranjeros. La creación futura de un órgano intergubernamental que aborde la gobernanza de Internet, y su vinculación con los derechos humanos, se aborda ampliamente en este capítulo, en el que el Relator Especial también ofrece un análisis de los más recientes acontecimientos en relación con la legislación sobre difamación. Por último, el Relator Especial examina las últimas iniciativas en relación con la seguridad y protección de los periodistas y profesionales de los medios de comunicación y su repercusión en el libre ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Los capítulos III y IV contienen diversas conclusiones y recomendaciones en las que el Relator Especial hace balance de la situación de la libertad de opinión y de expresión como fenómeno mundial, invita a los países a tomar medidas de recurso ad hoc y propone la opción de legislación nacional pertinente de conformidad con los instrumentos de derechos humanos y humanitarios internacionales. Estos capítulos incluyen referencias específicas a los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la gobernanza de Internet, la legislación nacional sobre difamación y por último, sin ser por ello menos importante, la seguridad y la protección de los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
I. ACTIVIDADES	5 - 28	4
A. Comunicaciones y solicitudes de información	5 - 11	4
B. Comunicados de prensa	12 - 19	6
C. Visitas a países.....	20 - 22	7
D. Participaciones en seminarios y conferencias.....	23 - 28	7
II. CUESTIONES.....	29 - 61	9
A. Gobernanza de Internet y derechos humanos	29 - 43	9
B. La libertad de expresión y la difamación.....	44 - 55	12
C. Seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación.....	56 - 61	15
III. CONCLUSIONES.....	62 - 71	17
IV. RECOMENDACIONES	72 - 81	19
<i>Anexos</i>		
I. Declaración conjunta.....		22
II. Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones que figuran en los informas sobre la visita del Relator Especial a Serbia y Montenegro (E/CN.4/2005/62/Add.4) y a Italia (E/CN.4/2005/62/Add.5).....		24

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos creó el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en su resolución 1993/45. El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 2002/48 de la Comisión, es el cuarto informe general de Ambeyi Ligabo, designado Relator Especial el 26 de agosto de 2002.
2. Desde el inicio del mandato en 1993, la noción de libertad de opinión y de expresión ha ido evolucionando constantemente debido al surgimiento de nuevas tecnologías y al consecuente aumento de la demanda de información. La disponibilidad universal de nuevas herramientas de comunicación e información puede dar un gran impulso al progreso social y a la difusión de la educación y el conocimiento, ampliando así el alcance del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
3. La legislación sobre nuevas tecnologías parece ser una preocupación de primera magnitud, incluso en entornos tradicionalmente favorables a la libertad de expresión. También ha abierto un amplio debate sobre los límites entre el derecho a acceder a información y el derecho a la vida privada. Desgraciadamente, nuevas y viejas tecnologías se usan cada vez más como herramientas más o menos sofisticadas de propaganda política, en particular de discriminación racial y de discursos que incitan al odio, contribuyendo así a la proliferación de ideas extremistas y tensiones étnicas.
4. Entre las cuestiones abordadas en el presente informe están, entre otras, una actualización de los asuntos analizados en anteriores informes del Relator Especial, en particular la difamación, la seguridad de los periodistas y un análisis del resultado de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005.

I. ACTIVIDADES

A. Comunicaciones y solicitudes de información

5. Una de las características más importantes del mandato del Relator Especial es el análisis de las comunicaciones recibidas a fin de identificar nuevas tendencias, añadir nuevos elementos a cuestiones ya examinadas en anteriores informes y centrar la atención de la comunidad internacional en políticas, prácticas y medidas que tienen su repercusión en el respeto a la libertad de opinión y de expresión.
6. Como norma general, el Relator Especial estudia y evalúa información y comunicaciones procedentes de una variedad de fuentes: gobiernos, ONG internacionales, regionales, nacionales y locales; asociaciones de profesionales de los medios de comunicación, asociaciones de escritores, sindicatos, miembros de partidos políticos, y ello de todas las regiones del mundo. La calidad y la cantidad de la información recibida son esenciales para el cumplimiento del mandato y son un indicador significativo de la medida en que el derecho a la libertad de opinión y de expresión se realiza. El Relator Especial puede también decidir adoptar iniciativas, *motu proprio*, sobre cuestiones que preocupan en general y que considera pertinentes a su mandato.

7. La mayoría de los casos recibidos por el Relator Especial guardan relación con violaciones cometidas contra profesionales de los medios de comunicación, activistas de derechos humanos, grupos políticos y sus miembros. Los abogados, estudiantes, académicos y sindicalistas constituyen otras tantas categorías objeto de violaciones, además del ciudadano ordinario, especialmente si es miembro de un grupo vulnerable, como mujeres, campesinos, miembros de minorías étnicas y personas que apoyan a las categorías mencionadas anteriormente y/o trabajan con ellas.

8. La represión sistemática de las fuentes más activas de libertad de expresión y de formación de opinión, los periodistas, sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes y maestros, los escritores y los artistas, a menudo se ciñen a idénticos patrones en diferentes países de todo el mundo. Si bien el alcance de la represión, su severidad y su duración pueden variar sustancialmente, las denuncias recibidas no se limitan a países en los que la situación política social y económica es especialmente difícil, sino que también afecta a violaciones que ocurren en democracias en transición o con larga implantación.

9. La represión que adopta la forma de violaciones flagrantes de derechos humanos puede diferir de forma importante, dependiendo, entre otras cosas, de la existencia de un estado de derecho y de su pertinencia en una sociedad concreta. Por consiguiente, la gama de posibles violaciones incluye asesinatos, desapariciones forzosas, arrestos y detenciones arbitrarios, maltratos, amenazas y acoso, juicios sin garantías y diversos tipos de medidas judiciales y administrativas. La presentación de acusaciones penales, las condenas a penas de prisión y la imposición de gravosas multas por difamación, libelo y calumnia son todavía comunes, incluso a pesar de que algunos países han aprobado nueva legislación que traslada esta categoría de delitos al ámbito civil.

10. Entre el 1º de diciembre de 2004 y el 30 de noviembre de 2005, el Relator Especial envió 497 comunicaciones: 312 apelaciones urgentes, 242 de las cuales fueron firmadas conjuntamente con otros relatores especiales, y 185 cartas, de las cuales 69 fueron firmadas con otros relatores. Las comunicaciones se referían a 1.291 personas: el 12% de las cuales eran mujeres y el 82% hombres, mientras que los restantes fueron instituciones o empresas. En el siguiente cuadro queda reflejado el desglose geográfico.

Cuadro 1

Región	Número de comunicaciones	% del total
África	126	21
Región Árabe	92	15
Asia y el Pacífico	168	28
Europa y América del Norte	100	16
América Latina y el Caribe	114	19

11. El Relator Especial agradece a todos aquellos gobiernos que, con un espíritu de cooperación y de entendimiento mutuo, respondieron a sus llamamientos y cartas, ejerciendo de ese modo su derecho de réplica (véase E/CN.4/2006/55/Add.1).

B. Comunicados de prensa¹

12. En una declaración conjunta de fecha 8 de febrero de 2005, el Relator Especial y otros ocho titulares de mandatos expresaron su grave preocupación por la situación en Nepal tras la disolución del Gobierno legítimo, la proclamación de un estado de emergencia a nivel de todo el país, la suspensión de las garantías constitucionales y de las libertades civiles y políticas.

13. Con ocasión del Día Mundial de la Libertad de Prensa (3 de mayo de 2005) el Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización por la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión de la Unión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos emitieron una declaración en la que rindieron homenaje al valor y profesionalismo de los numerosos periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación que han resultado muertos o heridos debido a sus actividades profesionales.

14. El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, junto con la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, el Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Liberia, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Relator Especial sobre el derecho a la educación, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, el Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, emitieron una declaración, el 24 de junio de 2005, en la que expresaron su alarma en relación con las expulsiones en masa forzosas en Zimbabwe y las violaciones de derechos humanos aparejadas.

15. El 15 de julio de 2005, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, junto con el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, el Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria emitieron una declaración en la que expresaron su inquietud por el continuo rechazo de las autoridades de la República Islámica del Irán a proporcionar al periodista y escritor encarcelado Akbar Ganji atención médica adecuada.

16. El 16 de septiembre de 2005, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión emitió una nueva declaración en relación con la situación de Akbar Ganji, en la que hizo un llamamiento al Gobierno de la República Islámica del Irán para que otorgue a Ganji una amnistía incondicional por razones humanitarias y lo ponga en libertad sin más demoras.

¹ El texto completo de las declaraciones puede consultarse en el sitio: www.ohchr.org (sección de comunicados de prensa).

17. En un comunicado de prensa de fecha 14 de octubre de 2005, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión instó al Gobierno de Túnez, en vísperas de la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, a que pusiese en libertad sin condiciones a todos los prisioneros que guarden relación con la prensa y los derechos de opinión y permita el pleno ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el país.

18. El 16 de noviembre de 2005, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión junto con el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, y el Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, emitieron una declaración centrada en el deterioro de la situación de los derechos humanos en el país anfitrión de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Túnez), haciendo referencia especial a la libertad de expresión y asociación, y a la independencia de jueces y abogados.

19. El 15 de diciembre de 2005, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión emitió una declaración sobre la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, que incluía algunas consideraciones sobre el futuro de la gobernanza de Internet, especialmente la creación de una organización intergubernamental.

C. Visitas a países

20. Desde su nombramiento, el Relator Especial ha visitado Colombia, Côte D'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Italia, la República Islámica del Irán y Serbia y Montenegro. Desearía agradecer una vez más a los Gobiernos de estos países su cooperación y expresar su reconocimiento al Gobierno de Serbia y Montenegro por dirigir, a partir del 11 de octubre de 2005, una invitación permanente a todos los procedimientos temáticos especiales de la Comisión de Derechos Humanos.

21. En meses recientes, el Relator Especial ha recibido invitaciones de los Gobiernos de Guatemala, Honduras, la ex República Yugoslava de Macedonia, Sri Lanka, Ucrania y más recientemente, Argelia, Azerbaiyán y la Jamahiriya Árabe Libia. El Relator Especial desea expresar su reconocimiento a estos países por sus invitaciones y reiterar la necesidad de planificar de forma temprana y global dichas visitas a fin de llevarlas a cabo en un plazo razonable y a satisfacción de todas las partes. En consecuencia, no hizo gestiones con miras a nuevas visitas en 2005.

22. El Relator Especial desea reafirmar que la plena cooperación de los gobiernos es un factor esencial para el éxito de las misiones a los países. Los gobiernos deben estar abiertos al diálogo con los Relatores Especiales sobre temas que puedan suscitarse antes, durante y después de las visitas y deben garantizar libre acceso a todas las personas y ubicaciones que los relatores especiales soliciten entrevistar o visitar.

D. Participaciones en seminarios y conferencias

23. El 31 de marzo de 2005, el Relator Especial presentó su informe (E/CN.4/2005/64 y Corr.1 y Add.1 a 5) a la Comisión de Derechos Humanos en su 61º período de sesiones. En su presentación, el Relator Especial mencionó diversas cuestiones que eran de importancia especial para su mandato: la seguridad de los profesionales de los medios de comunicación, la

concentración de los medios y la aplicación del derecho a la información, la difamación, los discursos que incitan al odio y la entonces próxima Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Posteriormente puso a la Comisión al corriente de sus actividades pasadas, inclusive comunicaciones realizadas y otras que tenía previsto realizar. Por último, mencionó brevemente las conclusiones de sus misiones a Colombia, Serbia y Montenegro e Italia.

24. Durante el 61º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial tuvo ocasión de celebrar consultas con representantes de los siguientes países: Argelia, Azerbaiyán, Canadá, Dinamarca, Guatemala, Honduras, Italia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Sri Lanka. También celebró una larga reunión con la prensa y ONG inmediatamente después de su presentación ante la Comisión, reuniéndose además con diversas otras ONG en la sede del ACNUDH.

25. El Relator Especial participó en la celebración del Día Mundial de la Libertad de Prensa, el 3 de mayo de 2005, organizado por la UNESCO en Dakar. El tema de la reunión de Dakar fue la función desempeñada por los medios de comunicación en la promoción de la democracia y el buen gobierno en lo tocante a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, promover la participación y el imperio de la ley y contribuir a la lucha contra la pobreza. En su alocución, el Relator Especial declaró que el Día Mundial de la Libertad de Prensa constituía una ocasión para recordar al mundo la importancia del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que protege, entre otras cosas, la libertad de prensa en un momento en el que la falta de seguridad de los profesionales de los medios de comunicación, las consecuencias de la concentración de los medios y la legislación sobre difamación podrían poner en peligro considerable la libertad de los medios de comunicación.

26. El Relator Especial fue también invitado al Congreso Mundial y 54ª Asamblea General del Instituto Internacional de la Prensa, celebrados en Nairobi entre el 21 y el 24 de mayo de 2005, en los que participó en un grupo de expertos titulado "Pluralismo y democracia, la experiencia de África". En su intervención, el Relator Especial afirmó que el continente africano seguía lastrado por largos y penosos conflictos armados, por divisiones étnicas y por un déficit de democracia. Decenios de mala gestión de recursos a nivel internacional y nacional habían empobrecido grandes segmentos de las sociedades de África. La imperante impunidad de las violaciones de derechos humanos venía determinada por la falta de un sistema global de supremacía del derecho y por grandes deficiencias en la administración de justicia. Sin embargo, la búsqueda de la libertad de opinión y de expresión por parte de los pueblos de África era más decidida que nunca y el acceso a tecnologías modernas de comunicación puede abrir nuevas vías al desarrollo humano y económico.

27. El Relator Especial asistió a la 12ª reunión de los Relatores/Representantes Especiales, Expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo sobre procedimientos especiales y el programa de servicios de asesoramiento sobre derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos, celebrada en Ginebra del 20 al 24 de junio de 2005 (véase el documento E/CN.4/2006/4).

28. La Open Society Institute/Foundation, el Network Media Program y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) acogieron conjuntamente un importante foro internacional sobre políticas, celebrado en Londres los días 13 y 14 de octubre de 2005 y dirigido a donantes que trabajan en la esfera de la libertad de expresión, la comunicación y el apoyo a los

medios. El Relator Especial fue también invitado al foro de la Unión Europea y las ONG de derechos humanos sobre la libertad de expresión, celebrado en Londres los días 8 y 9 de diciembre de 2005. Lamentablemente, debido a su apretada agenda, el Relator Especial no pudo participar en estos foros, pese a lo cual desea expresar su reconocimiento a los organizadores.

II. CUESTIONES

A. Gobernanza de Internet y derechos humanos

Consideraciones generales

29. La fase final de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, fue la conclusión de un largo proceso que ha sido testigo de arduos debates sobre cuestiones, como el acceso y explotación mundiales de recursos de Internet y la mejora de la difusión y disponibilidad de información.

30. La revolución de Internet ha abierto verdaderamente una nueva era para la libertad de opinión y de expresión, no sólo por la creación de canales innovadores de información y comunicación, sino especialmente por las numerosas oportunidades para la difusión de educación y conocimiento, elementos que constituyen el núcleo del progreso humano. El acceso a todo tipo de bancos de datos, en particular bibliotecas, además de información procedente de los medios de comunicación puede representar un factor decisivo para el progreso de la educación y el desarrollo humano. La disponibilidad de Internet puede tener un fabuloso impacto en la cantidad y calidad de la información a disposición de las clases más desfavorecidas, especialmente los pobres rurales. Internet en pueblos remotos y barriadas puede reemplazar o suplir una escolarización que puede ser difícil debido a la distancia, a la falta de estructuras adecuadas o a su degradación. La comunidad internacional en su conjunto, en particular las empresas privadas, no deberían dejar pasar la ocasión de ofrecer una oportunidad de desarrollo humano y económico sustantivo a países y poblaciones menos favorecidos mediante la explotación de los recursos de Internet.

31. El Relator Especial observó que se hacía mucho hincapié y se daba enorme prioridad a las cuestiones puramente técnicas y comerciales en las tareas de la Cumbre, en tanto que la vinculación, y sus numerosas repercusiones, entre las nuevas tecnologías y los derechos humanos se dejó de lado casi completamente. El principal organizador, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), no estableció un entorno favorable al debate de cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Diversas ONG suscitaron varias objeciones en relación con la situación de los derechos humanos en el país anfitrión de la Cumbre². Debe señalarse que la decisión de celebrar la segunda fase de la Cumbre en Túnez fue adoptada de forma autónoma por los Gobiernos miembros del Consejo de la UIT, que en 2001 aceptaron las ofertas presentadas por Suiza y Túnez para celebrar la primera y segunda fase de la Cumbre en 2003 y 2005.

² Tras haber examinado el material presentado por fuentes fidedignas, el Relator Especial, junto con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, intervino sobre el deterioro de la situación de los derechos humanos en Túnez en relación con la celebración de la Cumbre. Los resúmenes de su intervención pueden consultarse en el capítulo I del presente informe, bajo el título, "Comunicados de prensa", y en el documento E/C.4/2006/55/Add.1.

32. La fase final de la Cumbre, celebrada en Túnez, se ciñó al rumbo marcado por la fase de Ginebra, con sesiones plenarias en las que Jefes de Estado y altos representantes leyeron declaraciones oficiales de escaso contenido. Sólo algunos de ellos, unos pocos, mencionaron los derechos humanos y su vinculación con la gobernanza de Internet. Entre los oradores que no representaban a Estados, el Relator Especial desea alabar la declaración formulada por Aidan White, Secretario General de la Federación Internacional de Periodistas, sobre la libertad de los medios de comunicación.

33. Los debates resultaron ser más fértiles en los numerosos actos paralelos. El Relator Especial participó como experto en una reunión organizada por la Unión Europea titulada "Les Parlementaires Européens rencontrent la société civile: les droits humains et la société de l'information", sobre la cuestión de Internet como herramienta de desarrollo. En su discurso, el Relator Especial dijo, entre otras cosas, que la disponibilidad de Internet puede alentar el espíritu empresarial y promover el comercio justo; que puede ofrecer rápidamente apoyo en crisis humanitarias independientemente del tamaño y amplitud de las mismas; y que puede ayudar a investigar en muchos ámbitos estratégicos en bien del progreso y el bienestar de los seres humanos. Internet puede ofrecer respuesta y soluciones a problemas que de otra forma no podrían abordarse en unos plazos razonables. Por último, puede suponer una contribución vital a la hora de salvar vidas humanas.

34. El Relator Especial quedó impresionado por la presentación realizada en la Cumbre de un modelo de computadora que se venderá por 100 dólares de los EE.UU., especialmente concebido para mejorar las herramientas educativas en países y zonas menos desarrolladas. Este tipo de equipo, unido a la disponibilidad creciente de *software* gratuito, puede realmente dar un fabuloso impulso a la difusión de información, conocimiento y educación en todo el mundo.

35. La iniciativa "Conectada del mundo", puesta en marcha por la UIT en junio de 2005 en colaboración con los sectores público y privado que trabajan en la esfera de las comunicaciones, está dirigida a los pueblos: la UIT calcula que el 30% de los pueblos de todo el mundo carecen todavía de cualquier tipo de conexión. Su principal objetivo es llevar el acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones a aproximadamente 1.000 millones de personas, que viven en zonas remotas y menos remotas, antes de 2015.

Viabilidad de un órgano intergubernamental centrado en la gobernanza de Internet

36. Una empresa privada sin ánimo de lucro, la Corporación de Internet para los Nombres y Números Asignados (ICANN), radicada en los Estados Unidos de América, ha asignado hasta la fecha nombres de dominio de Internet ateniendo a consideraciones de carácter puramente técnico. Es por ello concebible que los gobiernos puedan proponer la creación de una organización intergubernamental que gestione las cuestiones relativas a Internet a nivel mundial. Uno de los principales objetivos de esta nueva organización sería promover el uso de Internet y otras tecnologías modernas con fines no lucrativos, como la difusión de información, educación y conocimientos.

37. Internet es una ocasión única para abrir a todos los pueblos a un intercambio creciente de información, opiniones e ideas. Además, la disponibilidad mundial de recursos de Internet puede contribuir en gran medida al avance económico, social y cultural, especialmente en los países en desarrollo. Las empresas privadas, que han estado desempeñando una función esencial

en la promoción de tecnologías modernas, las Naciones Unidas, los Estados y la sociedad civil tendrán que cooperar estrechamente a fin de garantizar que los derechos humanos sean un componente fundamental e inevitable del futuro de la gobernanza de Internet. En caso de que ello acarree costos para los usuarios ordinarios, la brecha digital se hará más profunda, y la capacidad de Internet y otras tecnologías para proporcionar información y otros servicios básicos acabará desperdiándose.

38. La creación de una organización intergubernamental sobre gobernanza de Internet haría también más sencillo abordar la proliferación, gracias a la disponibilidad mundial de recursos de Internet, de sitios en la Web que puedan agravar el fenómeno de la pornografía y la prostitución infantiles, la explotación sexual de mujeres, la discriminación racial, la xenofobia, los discursos que incitan al odio y graves violaciones parecidas de los derechos humanos.

39. Las autoridades regionales y nacionales, a fin de prevenir o reducir al mínimo este riesgo, pueden aplicar todos los medios jurídicos sin restringir la libertad de opinión y de expresión en otros ámbitos. Si bien la acción colectiva internacional es siempre aconsejable, los Estados deben estar preparados para actuar independientemente: delitos como la pornografía infantil y los discursos que incitan al odio pueden efectivamente combatirse mediante, entre otras iniciativas, la creación de dependencias especiales que se ocupen de los ciberdelitos.

40. El Relator Especial recibió numerosos informes de acosos, arrestos, juicios y detención de muchos escritores en medios digitales en diversos países, especialmente en el continente asiático, en el que el uso de Internet es enormemente popular. Los organismos encargados de cumplir la ley cerraron diversas páginas en la Web y arrestaron a clientes y *bloggers* de a pie, que posteriormente han sido acusados de delitos relacionados con la opinión, como difamación o injurias, y de actividades asimilables al terrorismo, como "actos contra la seguridad del Estado". Es altamente probable que algunos gobiernos ejerzan presiones en el seno de cualquier órgano intergubernamental con jurisdicción mundial sobre la gobernanza de Internet y que el actual nivel de libertad de expresión no pueda sostenerse. En consecuencia, una institución de este tipo debe anclarse sólidamente en los principios relativos a la libertad de opinión y de expresión, según figuran consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

41. El Relator Especial desea respaldar la declaración conjunta del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la ONG Reporteros Sin Fronteras sobre la garantía de la libertad de los medios en Internet, realizada el 21 de junio de 2005. Los seis artículos de la declaración definen bien principios básicos en relación con la gobernanza abierta de Internet, especialmente en lo relativo a los derechos y prerrogativas de los medios de comunicación que deben ampliarse a los periodistas digitales.

42. En julio de 2005, el Parlamento Europeo adoptó una decisión importante sobre la violación del derecho a la vida privada y los "derechos relacionados con la personalidad": la legislación del país al que la publicación o el servicio de difusión está dirigido principalmente y el país en que se ejerce el control editorial regulará los derechos relativos a la personalidad apoyando las denuncias de violación de dichos derechos. La decisión del Parlamento implica que, en la mayoría de los casos, los periodistas no puedan ser demandados en más de dos países y que el demandante no pueda elegir libremente un país con un enfoque más restrictivo de la libertad de prensa.

43. El Relator Especial observó que esas organizaciones emitieron declaraciones sobre la gobernanza de Internet. La declaración firmada por el Comité para la Protección de los Periodistas, la Sociedad Interamericana de Prensa, la Asociación Mundial de Periódicos y el Comité Mundial para la Libertad de Prensa, reunidos en Belgrado el 3 de mayo de 2004, con ocasión del Día Mundial de la Libertad de Prensa, refleja la preocupación de un amplio sector de los profesionales de los medios de comunicación sobre el futuro de la gobernanza de Internet y la creciente presión de los gobiernos sobre los proveedores de Internet, los periodistas digitales, los *bloggers* y los usuarios de a pie.

B. La libertad de expresión y la difamación

44. La libertad de opinión y de expresión es un componente esencial de todas las sociedades³. Permite al ciudadano ordinario participar en la vida pública de forma constructiva, mediante la recopilación de información, datos y análisis de la información, que contribuyen a la concienciación del ciudadano y a su capacidad de formarse opiniones. Tras haber recopilado información, el ciudadano puede realizar su propia valoración de los asuntos públicos y participar plenamente en diversos aspectos del proceso de adopción de decisiones, por ejemplo el derecho de voto, ejerciendo así su derecho a expresar sus opiniones. Los gobiernos y las autoridades nacionales deberían velar por que el ciudadano reciba el máximo de información sobre cualquier tema que desee y que, en caso necesario, pueda impugnar cualquier decisión que, en su opinión, menoscabe sus derechos a la información, y por lo tanto, constituya una denegación de su derecho al desarrollo y dignidad personales.

45. La difamación es una comunicación falsa e intencionada que daña la reputación de otra persona, realizándose dicha comunicación sin el consentimiento de la persona presuntamente difamada. Las injurias y el libelo son dos formas de difamación. Las injurias se entienden generalmente como una declaración difamatoria expresada en forma verbal, en tanto que el libelo es una difamación por escrito. En general, las emisiones de radio y televisión que son difamatorias son consideradas libelos, y no injurias, debido a que la mayoría de los programas se graban, de forma que la declaración difamatoria puede recuperarse. Las leyes sobre insultos -conocidas como leyes sobre desacato en los países de habla española- consideran un delito penal "insultar" el honor o la dignidad de funcionarios públicos mediante declaraciones realizadas tanto verbalmente como por escrito.

46. El derecho a la libertad de expresión es probablemente el ejemplo más llamativo del difícil equilibrio existente entre las diferentes libertades y derechos y su interdependencia. Si bien el acto de dar y el acto de buscar información tienen objetivos diferentes, el derecho a la libertad de expresión, especialmente cuando la ejercita la prensa, puede en ocasiones entrar en conflicto con el derecho a la vida privada. Los instrumentos internacionales y la legislación nacional ofrecen

³ La libertad de opinión y de expresión es "aplicable no sólo a la información o las ideas que son favorablemente recibidas o consideradas inofensivas o cuestión indiferente, sino también para todos aquellos que ofenden, conmocionan o molestan al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas de pluralismo, tolerancia y amplitud de mente sin las que no hay "sociedad democrática". Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside c. el Reino Unido*, 7 de diciembre de 1976, Solicitud N° 5493/72, 1 EHRR 737, párr. 49.

una diversidad de respuestas a los conflictos que pueden surgir en el ejercicio de libertades y derechos, y respecto de la manera en que estos tipos de conflictos pueden solucionarse.

47. Aspectos importantes que deben tomarse en consideración cuando se estudian cuestiones relativas a la difamación son el derecho a la crítica y el derecho a la vida privada. El derecho a criticar es una parte fundamental de la libertad de expresión y del funcionamiento correcto de una sociedad democrática, especialmente cuando se refiere a cuestiones de interés público. Naturalmente, este ejercicio puede también acarrear la crítica de personas, especialmente altos funcionarios del Estado y personalidades políticas.

48. Existen algunas limitaciones legítimas al ejercicio de la libertad de expresión que, tal como se establece en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "entraña deberes y responsabilidades especiales". En consecuencia, puede estar sujeto a determinadas restricciones, estipuladas por ley, y necesarias para respetar los derechos o reputaciones de terceros y para la protección de la seguridad nacional o del orden público, o de la salud o moralidad públicas. Sin embargo, las restricciones no deberían poner en peligro el derecho. Las leyes sobre difamación deberían conseguir un equilibrio entre el derecho a la vida privada, y más concretamente el derecho a la protección de la propia reputación, y los derechos a la libertad de opinión y a acceder a información.

49. El derecho de réplica es un contrapunto al ejercicio del derecho a la crítica. La Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación⁴ fue producto de un período histórico, la denominada era de la "guerra fría", y si bien la Convención parecía aplicable a países Partes en ella y a sus representantes, su aplicación a litigios en los que participen ciudadanos de a pie, en su condición de tales, parece cuestionable. Las leyes sobre difamación de ninguna manera pueden justificarse aduciendo que pueden ayudar a mantener el orden público, la seguridad nacional o las relaciones amistosas con Estados o gobiernos extranjeros.

50. Las normas internacionales, y en diversos países también la legislación nacional, impiden que los gobiernos y los grupos de presión políticos y económicos limiten la libertad de expresión, como parte del derecho a la libertad de expresión. No obstante, pueden considerar conveniente utilizar las leyes antidifamación para sancionar los efectos presuntamente perjudiciales de la crítica. Debe observarse que el derecho de respuesta y el derecho a proteger la propia reputación, inclusive la posibilidad de procurar medidas de recurso, en general figuran bien cubiertos por los instrumentos regionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 13 y 14⁵.

⁴ La Convención quedó abierta a la firma el 16 de diciembre de 1952, y entró en vigor el 24 de agosto de 1962. El enfoque que promovía la Convención era ofrecer a las entidades, principalmente los Estados, directamente afectadas por los informes, que consideren falsos o distorsionados, la "posibilidad de asegurar una publicidad adecuada a sus rectificaciones".

⁵ Artículo 13:

"[...] 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente (derecho de expresión y opinión) no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades

Despenalización de la difamación y de delitos similares

51. La cuestión de la despenalización de la difamación y delitos similares ha sido debatida de forma exhaustiva en reuniones internacionales, en las que expertos redactaron principios y directrices para la adopción de medidas. En años recientes, diversos países reemplazaron las leyes penales sobre difamación mediante leyes adecuadas sobre difamación de carácter civil, una medida que permite también reducir la carga de trabajo y los costos a sistemas judiciales sobrecargados. Desgraciadamente, algunos de estos países no abolieron delitos como el de "injurias contra las instituciones nacionales o los símbolos de la nación", que pueden ser utilizados fácilmente en relación con declaraciones presuntamente difamatorias.

52. La amenaza de sanciones penales, en particular penas de prisión, ejerce un efecto escalofriante en la libertad de expresión. Las penas de prisión, las penas de prisión con suspensión de cumplimiento, la suspensión del derecho a expresarse a través de cualquier forma concreta de medio de comunicación o de la práctica del periodismo o de cualquier otra profesión, las multas onerosas y otras sanciones penales severas nunca deberían ser un recurso con el que sancionar la violación de leyes antidifamación⁶.

53. En diciembre de 2000, Abid Hussain, a la sazón Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos recomendaron que los Estados miembros revisen sus leyes antidifamación a fin de velar por que no restrinjan el derecho a la libertad de opinión y de expresión y para ajustarlas a sus obligaciones internacionales. En particular, insistieron en la

ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

Artículo 14:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial."

⁶ Véanse por ejemplo las opiniones del Comité de Derechos Humanos en relación con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *Víctor Iván Majuwana Kankanamge c. Sri Lanka*, Comité de Derechos Humanos, 81º período de sesiones, 5 a 30 de julio de 2004, comunicación N° 909/2000; Sri Lanka, 26 de agosto de 2004, CCPR/C/81/D/909/2000.

derogación de leyes antidifamación de carácter penal en favor de leyes civiles, y la derogación de leyes, como las leyes de desacato, que ofrecen protección especial a personalidades públicas⁷.

54. Los participantes en la Conferencia sobre leyes en materia de difamación y de ofensa, organizada por el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Reporteros Sin Fronteras, celebrada en París en noviembre de 2003, recomendaron, entre otras cosas, que los gobiernos apoyen la despenalización del libelo y deroguen las denominadas leyes contra las injurias, especialmente en la medida en que ofrecen protección especial al honor y dignidad de funcionarios públicos. Recomendaron a las legislaturas que se deroguen las leyes antilibelo y antidifamación de carácter penal, mediante, en caso necesario, leyes adecuadas de carácter civil. También recomendaron a los órganos judiciales que interpreten estrictamente lo que se considera que es difamatorio y, en la medida de lo posible, que esta calificación se limite a declaraciones sobre hechos y no a opiniones⁸.

55. El Relator Especial desea respaldar los esfuerzos desplegados en aras de la despenalización de los delitos de difamación y delitos similares. Cualesquiera leyes penales sobre difamación todavía en vigor deberían incluir el principio de que nadie debe ser condenado por difamación penal a menos que la parte que alega haber sido difamada demuestre que las declaraciones impugnadas son falsas y que fueron hechas a sabiendas de que lo eran. Tal como se señaló anteriormente, las leyes antidifamación deberían garantizar la protección del derecho a la vida privada, especialmente la protección de las reputaciones. No obstante, en muchos países las leyes sobre difamación se usan frecuentemente para sofocar el debate público sobre cuestiones de interés general, y para limitar la crítica a funcionarios. Los funcionarios y autoridades públicas no deberían tomar parte en la apertura de causas o enjuiciamientos en casos de difamación de carácter penal ni debería concedérseles mayor protección que al ciudadano ordinario; muy al contrario, deberían tolerar una mayor dosis de crítica debido a la naturaleza de sus mandatos⁹.

C. Seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación

56. La libertad de prensa es uno de los pilares de una sociedad democrática. En consecuencia, los Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar la protección y seguridad de periodistas y son también responsables de velar por que los delitos cometidos contra profesionales de los medios de comunicación sean juzgados. Una información global y pluralista sólo puede garantizarse si los profesionales de los medios de comunicación pueden trabajar con suficiente protección y seguridad.

⁷ Véase E/CN.4/2001/64, párr. 48. Está disponible en la página www.ohchr.org.

⁸ Reporteros Sin Fronteras, "Libel and insult laws: What more can be done to decriminalise libel and repeal insult laws?", recomendaciones, 25 de noviembre de 2003.

⁹ Artículo 19, *Defining defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, International Standard Series, Julio 2000, Londres.

57. Según una fuente fiable, el Instituto Internacional de Seguridad en las Noticias (INSI)¹⁰, al 1º de diciembre de 2005, 86 periodistas y 5 empleados de medios de comunicación habían resultado muertos desde principios de año, convirtiendo 2005 en uno de los años más peligrosos para los profesionales de los medios en el último decenio. Sin bien los datos definitivos en relación con 2005 sólo estarán disponibles a principios de 2006, otras instituciones o asociaciones de prensa ofrecen cifras que, no obstante, confirman la tendencia señalada por el INSI. Otras discrepancias entre cifras pueden justificarse mediante una evaluación diferente de la condición de los profesionales de la prensa, como la pertenencia a una asociación de prensa y/o a organizaciones que defienden derechos humanos. Lamentablemente, como en 2004, el Iraq y las Filipinas demostraron ser los países más mortíferos para los trabajadores de los medios de comunicación en 2005, ya que fueron escenario de casi la mitad de las muertes perpetradas. Según otra fuente fiable, el Comité para la Protección de los Periodistas¹¹, China, Cuba, Eritrea y Etiopía detuvieron a una gran mayoría de los 125 profesionales de los medios que, al 1º de diciembre de 2005, se encontraban encarcelados en todo el mundo.

58. Los profesionales de los medios de comunicación muertos durante operaciones militares pueden sucumbir tanto en un fuego cruzado como por ser objetivo específico en razón de su tarea. El Relator Especial también recibió alegaciones en relación con operaciones militares que habrían tenido por objetivo principal profesionales de los medios. Muchos otros periodistas resultan muertos cuando investigan casos de corrupción y presuntas irregularidades de funcionarios públicos en el desempeño de su cargo, o a manos de organizaciones criminales que actúan con o sin el apoyo del aparato del Estado.

59. El Relator Especial ha seguido con reconocimiento e interés los esfuerzos en relación con la creación de un emblema para la prensa, así como la redacción de un instrumento internacional sobre la protección de periodistas promovido por la Campaña por el Emblema de Prensa¹².

60. Igualmente, el Relator Especial cree que la propuesta formulada por la Federación Internacional de Periodistas y el Instituto Internacional de Seguridad en las Noticias en relación con una resolución del Consejo de Seguridad sobre la protección de periodistas merece ser estudiada cuidadosamente¹³.

61. En opinión del Relator Especial, se necesitan directrices y normas internacionales, que podrían ser redactadas conjuntamente con la Comisión de Derechos Humanos, o con cualquier órgano que suceda a la Comisión, y aprobadas posteriormente por la Asamblea General, en relación con la protección y la seguridad de periodistas y personal de los medios de comunicación. Antes de ello, la Comisión debería convocar a un grupo de expertos para que

¹⁰ Véase www.newssafety.com

¹¹ Véase www.cpj.org

¹² Véase www.presseblem.ch

¹³ El Foro Mundial de los Medios de Comunicación Electrónicos, celebrado el 16 de noviembre de 2005 en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, aprobó un borrador de esta resolución, y posteriormente lo presentó al Secretario General.

prepare un estudio de amplias miras sobre las causas y consecuencias de la violencia contra los periodistas y los recursos jurídicos disponibles¹⁴.

III. CONCLUSIONES

62. El Relator Especial reitera que el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y los derechos subsidiarios de la libertad de asociación y reunión, son derechos fundamentales e inalienables que contribuyen a la consolidación de la democracia y al desarrollo socioeconómico. Cualquier obstáculo a la libre circulación de ideas y personas limita la libertad de expresión y sus consecuencias positivas.

63. Las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión pueden ocurrir en todas las regiones y países, cualquiera que sea su sistema, y pueden adoptar diversas formas y modalidades. La democracia y la libertad de opinión y de expresión se refuerzan mutuamente y sus actividades conjuntas facilitan la promoción de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Sólo regímenes verdaderamente democráticos pueden garantizar un terreno fértil en el que florezca la sociedad de la información y las medidas de recurso efectivas para su protección.

64. A pesar de algunos avances, en lo esencial muchas de las tendencias y pautas de las violaciones continúan vigentes e inalteradas. El Relator Especial ha reunido información y examinado diversas cuestiones concretas en profundidad: la seguridad y protección de los medios de comunicación, la legislación nacional sobre difamación, y la gobernanza de Internet y su relación con el derecho a la libertad de expresión.

65. El Relator Especial observa que, hablando en términos generales, la situación internacional actual ha tenido un efecto negativo en la libertad de opinión y de expresión, y en la libertad de circulación especialmente. Si bien reitera su condena total e incondicional del terrorismo, el Relator Especial observa que diversos gobiernos han reforzado la legislación preventiva antiterrorismo, permitiendo así de facto la reintroducción de prácticas que están prohibidas en virtud de la legislación internacional de derechos humanos. En relación con la información, el arresto y la detención de profesionales de los medios han aumentado, junto con el cierre de empresas editoras de medios y la censura de publicaciones y programas. Además, el derecho de asociación, especialmente el sindicalismo, se ha visto afectado negativamente por las medidas antiterroristas.

66. El Relator Especial desearía rendir un homenaje a los numerosos y abnegados profesionales de los medios de comunicación que, a pesar de las deficientes condiciones de seguridad, mediante su trabajo han contribuido a ofrecer al público información exhaustiva y plural. Son los mejores ejemplos de profesionalismo y conducta ética, que impiden que los medios de comunicación se vean implicados en especulaciones políticas y se conviertan en instrumentos de guerra.

¹⁴ El artículo 79 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, aprobado por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados en junio de 1977, es el texto jurídico internacional más importante para la protección de los periodistas en zonas de conflicto armado.

67. En el último decenio, la tasa de muerte violenta y otras formas de violencia contra los profesionales de los medios ha sido trágicamente elevada. Paralelamente, la demanda de normas jurídicas internacionales, que cubran la seguridad y protección de los profesionales de los medios, ha vuelto a figurar en el programa tras haber permanecido olvidada durante un largo período. Dichas normas ayudarían también a la identificación y castigo adecuado de quienes perpetran crímenes contra periodistas, que a menudo escapan a cualquier tipo de proceso legal. Además, los Estados se verían obligados a actuar de conformidad con las normas internacionales, especialmente en relación con delitos cometidos por funcionarios de orden público y grupos paramilitares.

68. El Relator Especial cree que la sociedad de información debería apoyar totalmente los principios básicos de derechos humanos y no ser mero reflejo del mundo actual. A este respecto, el respeto y la promoción son palabras clave. Por una parte, el respeto a los derechos humanos en general, al ser humano, respeto a las mujeres y los niños, respeto a las minorías, a los mayores, a las personas discapacitadas y a otros grupos vulnerables. Por otra, el concepto de promoción afecta a la mejora de los derechos de las categorías mencionadas anteriormente, y a cualesquiera actividades dirigidas a aumentar la tolerancia y la comprensión, poner fin a toda forma de discriminación, y luchar contra el racismo y sus fenómenos derivados, como los conflictos étnicos, las ejecuciones en masa y el genocidio.

69. El Relator Especial estima que garantizar la libertad de opinión y de expresión en Internet y otros nuevos instrumentos de comunicación es el reto más importante que se plantea para el futuro. El logro de una sociedad de la información mundial, en la que los pobres también tengan acceso a las tecnologías modernas, puede representar un avance para la humanidad y abrir nuevas vías de desarrollo humano y económico. Si la sociedad de la información desaprovecha la oportunidad de poner las tecnologías a disposición de todo el mundo, la brecha social y económica entre los países desarrollados y en desarrollo se hará más profunda.

70. En opinión del Relator Especial, habida cuenta que los medios de comunicación desempeñan un papel vital en la concienciación profunda de la sociedad respecto de las cuestiones políticas, económicas y sociales, el hecho de que muchos periodistas hayan sido juzgados por calumnias sigue siendo totalmente inaceptable. Los representantes elegidos por el pueblo y los funcionarios deben ser conscientes de que, debido a su posición, pueden atraer la atención de la prensa en el ejercicio de sus funciones¹⁵.

71. El Relator Especial observa, por una parte, que diversos medios de comunicación utilizan la información recibida de fuentes gubernamentales sobre el terrorismo y actividades antiterroristas sin control y verificación suficientes. Esta actitud a menudo crea alarma y ansiedad en la población, y puede, en última instancia, viciar los procesos judiciales emprendidos contra los presuntos terroristas. Por otra, los gobiernos aprueban crecientemente legislación nacional en materia de seguridad para restringir, de forma parcial o total, la libertad de opinión y de expresión y el derecho al acceso a información aduciendo que las tareas de los medios de comunicación servirán de apoyo, bien directa, bien indirectamente, a actividades terroristas.

¹⁵ E/CN.4/2000/63, párrs. 45 a 52.

IV. RECOMENDACIONES

72. El Relator Especial alienta a los gobiernos a que revisen las prácticas actuales en relación con todas las esferas de la libertad de opinión y de expresión y adopten, en caso necesario, medidas rectificadoras a fin de garantizar la adecuación a los instrumentos internacionales de derechos humanos. En un período de tensión y dificultades a nivel internacional, el Relator Especial recomienda que los gobiernos consideren la protección de la libertad de opinión y de expresión, la libertad de prensa, partidos políticos, sindicatos, estudiantes, enseñantes, trabajadores sociales, escritores y artistas una de las mejores maneras de luchar contra la difusión de la violencia y velar por una estabilidad duradera. En caso necesario, los gobiernos también pueden considerar la posibilidad de buscar asistencia técnica del ACNUDH a fin de examinar las causas de las violaciones de derechos humanos.

73. El Relator Especial invita a los gobiernos a estudiar la oportunidad de crear una autoridad independiente sobre comunicaciones y un defensor de los medios de comunicación, a los que podría respectivamente confiarse la aplicación de las leyes y normativas pertinentes y funciones de mediación en relación con los delitos relacionados con los medios, sin tener que recurrir al derecho penal. A una autoridad de este tipo podría también confiarse la tarea de prevenir el fenómeno de la concentración de medios, en particular la creación de un monopolio que pueda poner en grave peligro el pluralismo de la información, afectar a la independencia de los medios y aumentar los costos de la información. La actividad conjunta tanto de la autoridad sobre las comunicaciones como del defensor de los medios de comunicación podría garantizar en última instancia que el ejercicio de la libertad de opinión y de expresión a través de los medios sea abierto y accesible a diferentes agentes de la sociedad civil, comunidades y minorías locales, y grupos vulnerables, además de grupos económicos y políticos.

74. El Relator Especial insta a los Estados a que adopten iniciativas para contrarrestar el declive de los medios impresos en favor del desarrollo del sector de la radio y la televisión y de Internet. Los medios impresos son un instrumento fundamental para la difusión de ideas y opiniones y, al mismo tiempo, educan al lector para que desarrolle un enfoque crítico y analice la información que se le suministra.

75. El Relator Especial insta a las autoridades de los medios de comunicación independientes y a las asociaciones de medios de comunicación que adopten iniciativas para poner fin al uso de formas de expresión caracterizadas por connotaciones discriminatorias en relación con grupos étnicos y otros grupos vulnerables. Los discursos incendiarios y formas similares de expresión son un veneno para la democracia y sus instituciones, y también ponen en peligro la credibilidad de los medios. Igualmente, deberían adoptarse medidas contra el uso indiscriminado de estereotipos contrarios a la mujer, las minorías y otros grupos vulnerables, especialmente los demandantes de asilo. La concienciación sobre derechos humanos, el sentido de la responsabilidad personal y el profesionalismo pueden ayudar a impedir actitudes profesionales que no se ajusten a la ética de la profesión.

76. El Relator Especial recomienda que los gobiernos adopten las medidas necesarias para aumentar la protección de periodistas y otros trabajadores de los medios, independientemente de su afiliación profesional y política, frente a ataques, ya sea de funcionarios, de personal de las fuerzas del orden, de grupos armados o de terroristas. La seguridad de los medios sigue siendo uno de los elementos básicos para garantizar una información pluralista en un período marcado por la polarización de la opinión y la violencia generalizada. Los gobiernos deberían también asegurar la protección de otras categorías en situación de riesgo, como los sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes y maestros y artistas. La identificación y castigo adecuado de los autores de dichos delitos contribuirán a reforzar el imperio de la ley y cimentarán la confianza del ciudadano corriente en las instituciones del Estado.

77. El Relator Especial recomienda que la Comisión de Derechos Humanos considere la posibilidad de realizar un estudio exhaustivo e imparcial sobre la cuestión de la seguridad de los periodistas, en particular en situaciones de conflicto armado, sobre la base de la información y las experiencias de gobiernos, y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Dicho documento, que incluiría conclusiones y recomendaciones, proporcionaría una base para estudiar un proyecto de directrices relativo a la protección de periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación.

78. El Relator Especial subraya enérgicamente que cualquier nuevo órgano intergubernamental que administre, parcial o totalmente, la gobernanza de Internet deberá garantizar la libertad de opinión y de expresión y promoverla en todo el mundo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Puede ser adecuado recordar que otras normativas internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Europea sobre Derechos Humanos, contienen disposiciones similares.

79. El Relator Especial recomienda que todos los Estados adopten medidas para garantizar la libertad de opinión y de expresión en Internet, concediendo, entre otras cosas, a los que tienen sitios en la Web y a los *bloggers* la misma protección que a otros medios de comunicación. La transparencia, la apertura y la rendición de cuentas deben promoverse a fin de enriquecer el debate y el diálogo. Los proveedores de Internet y el registro de páginas web ante las autoridades nacionales no deben estar sujetos a ningún requisito específico. Cualquier litigio legal derivado del uso de la Web debe abordarse en el país en el que el sitio en la Web tiene su origen.

80. El Relator Especial alienta a los gobiernos a despenalizar la difamación y otros delitos similares, una medida que podría también aliviar la carga de trabajo del sistema judicial, que en determinados países ha adquirido proporciones anómalas. Los casos de difamación podrían resolverse sin recurrir a la justicia, sino a través de los buenos oficios de una autoridad independiente. En virtud de la legislación civil, la cuantía de las multas que deben pagarse deberá permitir la continuación de las actividades profesionales del sancionado.

81. El Relator Especial alienta a los gobiernos a que garanticen que la legislación nacional sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión incluya el derecho a acceso a la información, cuya realización parece difícil debido a una cultura de confidencialidad y secretismo que poco tiene que ver con el ejercicio de la democracia. En términos generales, y en bien de la transparencia, la conclusión de los procesos judiciales deberá acarrear la eliminación de las cláusulas de confidencialidad y privacidad. El uso de la confidencialidad está justificado sólo para proteger el derecho a la privacidad de los individuos, especialmente de los menores. La confidencialidad y el secretismo pueden estar temporalmente justificados para proteger los intereses del Estado y de sus poblaciones en casos de graves intentos de subvertir el régimen democrático, y deben, por lo tanto, ser autorizados por un órgano judicial.

ANEXOS

Anexo I

DECLARACIÓN CONJUNTA

Aprobada el 6 de diciembre de 2004 por Ambeyi Ligabo, el Representante Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, Miklos Haraszti, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, y Eduardo Bertoní, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA.

Sobre el acceso a la información

- El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las leyes de libertad de acceso a información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones.
- Las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación.
- El acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo.
- El derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad. Las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información. La autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones.
- Las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos. Se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo.
- En caso de discrepancias o conflicto de normas, la Ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación.
- Aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos.

- Las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público. Esto deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información. También se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información.
- Se deberán tomar medidas, incluyendo la asignación de los recursos y atención necesarios, a fin de asegurar la implementación eficaz de la legislación sobre acceso a la información.

Sobre la legislación que regula secreto

- Se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta.
- Las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control. Otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información. Las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas.
- Cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes. Sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación "secreta" para evitar la divulgación de información que es de interés público. Las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos. Dichas leyes deberán estar sujetas al debate público.
- Los denunciantes de irregularidades ("*whistleblowers*"), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto. Los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de "buena fe".

Anexo II

SEGUIMIENTO DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES QUE FIGURAN EN LOS INFORMES SOBRE LA VISITA DEL RELATOR ESPECIAL A SERBIA Y MONTENEGRO (E/CN.4/2005/62/Add.4) Y A ITALIA (E/CN.4/2005/62/Add.5)^a

SERBIA Y MONTENEGRO

Recomendación 3 (E/CN.4/2005/64/Add.4, párr. 74)

El Gobierno ha presentado un proyecto de ley sobre el *protecteur des citoyens* (Ley sobre el Defensor del Pueblo) para su estudio y aprobación. Esta ley es el resultado de la cooperación con expertos internacionales, el Consejo de Europa y la OSCE, así como de un debate público en el que tomaron parte el Defensor del Pueblo de la provincia de Voivodina y diversas ONG de derechos humanos, así como otros expertos.

Según el proyecto de ley:

- El Defensor del Pueblo es elegido por la Asamblea Nacional siguiendo la recomendación de un comité responsable de asuntos constitucionales;
- El Defensor del Pueblo tiene cuatro adjuntos, también elegidos por la Asamblea a propuesta del Defensor del Pueblo, por un período de cinco años;
- El Defensor del Pueblo se ocupa de las situaciones de los derechos humanos resultantes de un acto de omisión por las autoridades administrativas, y supervisa la legalidad de los procedimientos y tareas de la autoridad administrativa; no supervisa las tareas del Gobierno en su totalidad;
- El Defensor del Pueblo no tiene un mandato que le permita ocuparse de las tareas de los tribunales, a menos que la denuncia guarde relación con un acto u omisión de un tribunal que afecte manifiestamente al derecho a la protección jurídica de una de las partes;
- El Defensor del Pueblo actúa a solicitud de los ciudadanos o de oficio, pero no puede actuar sobre la base de denuncias anónimas;
- La autoridad administrativa debe responder a las solicitudes del Defensor del Pueblo y transmitir toda la información solicitada en un plazo de entre 15 y 60 días;
- El Defensor del Pueblo presenta un informe anual sobre sus tareas a la Asamblea General, que se publica en el *Boletín Oficial*, se coloca en la página web del Defensor del Pueblo y se distribuye a la prensa;

^a El texto completo de las notas verbales enviadas por los Gobiernos de Serbia y Montenegro y de Italia puede consultarse en los archivos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).

- El Defensor del Pueblo coopera con el defensor de la Provincia Autónoma de Voivodina y el letrado de la parte civil que se ocupa de las indemnizaciones en las dependencias autónomas locales pertinentes, a fin de intercambiar información sobre los problemas enfrentados con las autoridades administrativas.

Recomendación 4 (*Ibid.*, párr. 75)

La Ley sobre libre acceso a información de interés general (*Boletín Oficial* N° 120/04) se aprobó el 2 de noviembre de 2004 siguiendo la recomendación del Consejo de Europa. Esta ley regula el acceso de la población a información de interés general cuando dicha información está en manos de autoridades públicas.

La Ley sobre la modificación de la Ley sobre información pública (*Boletín Oficial* N° 61/05), aprobada por la Asamblea Nacional el 15 de julio de 2005, se ocupa de los medios de prensa que, sujetos a la Ley sobre información pública, no han iniciado todavía el proceso de cambio de propiedad. Este hecho demuestra la necesidad de retrasar los plazos en un año de forma que el cierre de estos medios de información coincida con el plazo límite impuesto a los medios electrónicos y permita que la privatización avance en las mejores condiciones posibles (artículo 1 de la Ley sobre la modificación de la Ley sobre información pública).

La Ley sobre las modificaciones y adiciones a la Ley reguladora de la radiodifusión (*Boletín Oficial* N° 97/04), aprobada por la Asamblea General el 24 de agosto de 2004. Estas modificaciones afectan a la duración de los mandatos iniciales de los miembros respectivos del Consejo del Ente de Radiodifusión, cuya creación como organización autónoma independiente con responsabilidades públicas está regulada por la Ley reguladora de la radiodifusión (*Boletín Oficial* N° 42/02).

Recomendación 8 (*Ibid.*, párr. 79)

Tras los cambios económicos acaecidos en Serbia y Montenegro, se adoptaron una serie de medidas dirigidas a la aplicación de la nueva política sobre minorías, cuya base es la integración completa de las minorías de la sociedad velando siempre por salvaguardar y desarrollar sus características y culturas nacionales particulares. Ello se logrará mediante una comunicación permanente entre las autoridades nacionales y los representantes de todas las comunidades minoritarias y a través de una alianza con las organizaciones e instituciones pertinentes clave (en particular la OSCE y el Consejo de Europa).

La base de la nueva política en materia de minorías es:

- El desarrollo de instituciones democráticas y el respeto a la supremacía de la ley;
- La elaboración de una serie completa de normas jurídicas relacionadas con los principales derechos de las minorías;
- La creación de una atmósfera social en la que se cultiven el espíritu de tolerancia y el respeto a las diferencias;
- Un ritmo más acelerado de desarrollo y progreso del país.

De conformidad con la Ley sobre la protección de los derechos y libertades de las minorías (*Boletín Oficial N° 11/2002*), se han constituido consejos nacionales de minorías, siendo sus miembros elegidos por las mismas minorías. Estos consejos representan a las minorías sobre cuestiones relativas al uso del idioma de las minorías en la educación, la cultura y la información. El artículo 19.7 de la ley ha creado una base jurídica para que los consejos legislen sobre determinadas cuestiones en esta esfera, y exige al Estado que apruebe leyes para permitir a los consejos nacionales ejercitar su competencia en áreas concernientes a la salvaguardia de la identidad de las minorías.

ITALIA

En relación concretamente con la disposición relativa a la resolución de conflictos de intereses, la Ley N° 215/2004 (la *Legge Frattini*) no se ocupa únicamente del sector de los medios de comunicación y la información, sino que abarca también todos los posibles conflictos de intereses entre las responsabilidades públicas y las actividades profesionales y empresariales en general. Debido a su especial naturaleza, el sector de los medios de comunicación y la información es el tema central de diversas disposiciones específicas de dicha ley (véase en particular el artículo 7). Estas disposiciones particulares no sustituyen a las normas generales que regulan cualquier tipo de empresa, sino que las complementan. Las disposiciones combinadas de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley exponen su alcance general.

La regulación de los conflictos de intereses se completa exponiendo las prerrogativas, funciones y procedimientos de las autoridades administrativas independientes responsables del control y prevención de dichas situaciones, imponiendo incluso sanciones. Por lo que hace a las empresas en general, esta responsabilidad descansa en la Autoridad de la Competencia, que fue creada mediante la Ley N° 287/1990 (art. 6); por lo que respecta a las empresas que trabajan en el sector de la prensa y medios de comunicación escritos, la responsabilidad descansa no sólo en la Autoridad de la Competencia sino también en el organismo regulador de las comunicaciones, creado mediante la Ley N° 249/1997.

Estas autoridades tienen amplios poderes para llevar a cabo investigaciones e imponer sanciones de conformidad con la legislación vigente. También pueden actuar por propia iniciativa, garantizando el principio *audi alteram partem* y las normativas sobre transferencia administrativa. Sus prerrogativas no excluyen la competencia de la autoridad judicial o de cualesquiera otras autoridades en relación con delitos penales, civiles, administrativos o disciplinarios y, en la práctica, tienen la obligación de denunciar cualesquiera casos de delitos penales a las autoridades judiciales. En particular, en virtud del artículo 7 de la ley, el organismo regulador de las comunicaciones realiza su actividad de supervisión concretamente en el sector de los medios de comunicación, imponiendo multas a empresas, en caso de que ofrezcan apoyo privilegiado a quien ocupa un cargo público.

En cuanto a la efectividad de la Ley N° 215/2004, estipula que, en los casos de conflictos verticales, en uno u otro sentido, puede imponerse multas (art. 6, c.8, art. 7, c.3) a empresas y

sanciones administrativas, tanto a quien ocupa el cargo público (art. 6, c.1) como a las empresas (art. 7, c.1 y 3)^b.

Además de estas sanciones, quien ocupa un cargo público puede estar sujeto también a sanciones políticas, resultantes de la obligación por parte de las autoridades independientes de presentar su informe a los Presidentes de ambas Cámaras del Parlamento. A resultas de ello, si quienes ocupan puestos en el Gobierno han actuado buscando su propio interés y no el interés público, ello debe darse a conocer. Esta sanción es extremadamente importante, debido a que la transparencia en el desempeño de funciones públicas oficiales y la publicación de dichos delitos son el mejor medio posible para prevenir y combatir la prosecución de intereses privados en el desempeño de cargos públicos.

Italia desea también informar al Relator Especial sobre la aplicación de los nuevos procedimientos para la elección de la Junta de Directores del Ente de Difusión Estatal, la RAI. La nueva Junta ha sido elegida ciñéndose a las disposiciones de la Ley N° 112/2004 (la Ley Gasparri) de forma que se garantice un equilibrio pleno entre la mayoría y la oposición. Ello implica una gestión más transparente, justa y correcta del Ente de Difusión Estatal.

Por último, en lo relativo al párrafo 91 del informe, en donde el Relator Especial alienta a las autoridades a reforzar las políticas relativas al acceso de las poblaciones migrantes a información más inteligible, Italia desea especificar que los Consejos de Inmigración Territoriales, establecidos en virtud del artículo 3 de la Ley N° 286/98, en los que representantes de las organizaciones de extranjeros tienen cabida, han llevado a cabo durante mucho tiempo servicios útiles en el marco de las Oficinas/Prefecturas de los Gobiernos Territoriales.

Además, el proyecto financiado por los Fondos Estructurales de la Unión Europea 2000-2006, y denominado "*Civis towards a multiracial society*", se ha venido aplicando durante aproximadamente tres años. El principal objetivo del proyecto, llevado a cabo mediante servicios públicos ofrecidos por las redes de radiotelevisión, es la difusión de información recabada para facilitar la integración de población emigrante en la sociedad italiana y, al mismo tiempo, ofrecerle la oportunidad de disponer de foros en los que puedan exponer sus experiencias y necesidades.

En relación con el párrafo 92, relativo al respeto de los derechos humanos, el Comité Especial contra el Racismo y la Xenofobia, creado en el seno del Ministerio del Interior, tiene como tarea proteger la correcta expresión de opiniones religiosas y filosóficas, apoyar al Gobierno y emprender las medidas que más convengan para integrar a la población emigrante en la sociedad italiana y, al mismo tiempo, ofrecerles una oportunidad de aprovechar aquellos sitios en que puedan mostrar sus experiencias y necesidades.

^b Las multas y sanciones administrativas impuestas a empresas de comunicación figuran en la Ley N° 223 de 1990 (que regula los servicios de difusión de radio y televisión tanto públicos como privados), la Ley N° 249 de 1997 (por la que se crea la Autoridad y los sistemas de telecomunicaciones y de difusión de radio y televisión) y la Ley N° 28 de 2000 (la denominada *ley par condicio*).