



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/4
30 de abril de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
11º período de sesiones
Tema 3 de la agenda

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

**Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho
a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue***

* Este informe se presentó después de la fecha límite señalada a fin de incorporar la información más reciente disponible sobre el tema.

Resumen

Este informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue, se presenta de conformidad con la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos. Se trata del primer informe anual que presenta el actual titular, cuyo mandato comenzó el 1º de agosto de 2008. El informe se centra en la visión y prioridades principales del Relator Especial para su mandato. En él se examina el mandato del Relator Especial tal como se encuentra establecido en la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos, y a continuación se describen sus métodos de trabajo.

En el capítulo I del informe se resume el mandato sobre la libertad de opinión y de expresión y se hace referencia a la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos, de marzo de 2008, en que se revisó y prorrogó ese mandato. En el capítulo II se presenta una breve exposición de las principales actividades realizadas por el Relator Especial desde el comienzo de su mandato en agosto de 2008, y, en particular, un análisis de las tendencias que se han dado desde entonces en el ámbito de las comunicaciones. En el capítulo III se presenta un examen general de las principales cuestiones que habrá de abordar el Relator Especial, así como su visión y prioridades para el mandato. En ese contexto, el Relator Especial formula reflexiones preliminares sobre la cuestión de las limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión. También hace hincapié en el derecho de acceso a la información en situaciones de extrema pobreza, y en la seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación, en particular, la protección de los periodistas que trabajan en zonas de conflicto. En el capítulo IV se presentan las conclusiones y recomendaciones generales del Relator Especial.

En una adición al presente informe figura un resumen de las comunicaciones remitidas por el Relator Especial anterior entre el 1º de enero y el 1º de agosto de 2008 y, a partir de esa fecha, por el Relator Especial actual, hasta el 31 de diciembre de 2008, en particular, las respuestas correspondientes recibidas de los gobiernos antes del 15 de febrero de 2009. En la adición 2 figura un informe elaborado por el antiguo Relator Especial, Ambeyi Ligabo, sobre una visita que realizó a Honduras en noviembre de 2007, y en la adición 3, un informe en que se presentan brevemente las conclusiones del Relator Especial tras una visita oficial a la República de Maldivas en marzo de 2009, su primera misión oficial a un país como titular de su cargo.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. EL MANDATO.....	1 - 5	4
II. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL	6 - 32	5
A. Análisis de la información, las comunicaciones y las tendencias.....	6 - 10	5
B. Comunicados de prensa	11 - 15	6
C. Participación en reuniones y seminarios.....	16 - 30	7
D. Visitas a los países	31 - 32	10
III. VISIÓN Y PRIORIDADES	33 - 55	10
A. Principales prioridades y métodos de trabajo	33 - 37	10
B. Limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión.....	38 - 42	12
C. Seguridad y protección de los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación en zonas de conflicto	43 - 50	13
D. Aplicación del derecho de acceso a la información en situaciones de extrema pobreza	51 - 55	14
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	56 - 67	15
A. Acceso a la información en situaciones de pobreza extrema....	59 - 63	16
B. Seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación	64 - 67	17

I. EL MANDATO

1. El Consejo de Derechos Humanos revisó el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en su séptimo período de sesiones, celebrado en marzo de 2008. Como consecuencia de ello, el mandato fue prorrogado por otros tres años mediante la resolución 7/36, en cuyos párrafos 3 y 4 el Consejo describió brevemente el mandato del Relator Especial, que es el siguiente:

- a) Reunir toda la información pertinente sobre las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la discriminación, las amenazas o el uso de la violencia, el hostigamiento, la persecución o la intimidación contra personas que traten de ejercer o promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en particular, como cuestión de alta prioridad, contra periodistas u otros profesionales que trabajen en la esfera de la información, dondequiera que estos hechos ocurran;
- b) Recabar y recibir información fidedigna y fiable de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de cualesquiera otras partes que tengan conocimientos de esos casos, y responder a esa información;
- c) Formular recomendaciones y hacer sugerencias sobre los medios de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus manifestaciones;
- d) Contribuir a la prestación de asistencia técnica o de servicios de asesoramiento por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

2. El Consejo, mediante esta resolución, reconoce que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión es uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y, en el párrafo 5, exhorta a todos los gobiernos "a que cooperen plenamente con el Relator Especial, le presten asistencia en el ejercicio de sus funciones, le proporcionen toda la información necesaria que solicite, reaccionen rápidamente a sus llamamientos urgentes y a otras comunicaciones y consideren favorablemente sus solicitudes de autorización para visitarlos y de puesta en práctica de sus recomendaciones, a fin de que pueda desempeñar su mandato más eficazmente".

3. El Relator Especial observa con reconocimiento la solicitud formulada en la resolución 7/36 de que continúe dando su opinión, cuando proceda, sobre las ventajas y los desafíos de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, y en particular, la referencia que se hace en el apartado f) del párrafo 4 al derecho al acceso a la sociedad de la información para todos. El Relator Especial considera que el acceso a la información es una de las cuestiones prioritarias en su mandato y desea dedicar parte del presente informe al acceso a la información en situaciones de extrema pobreza.

4. En el apartado d) del párrafo 4 de la resolución 7/36, el Consejo pide además que el Relator Especial informe sobre "casos en que el abuso del derecho a la libertad de expresión constituya un acto de discriminación racial o religiosa, teniendo en cuenta el párrafo 3 del artículo 19 y el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la

Observación general N° 15 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que establece que la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial es compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión".

5. El Relator Especial seguirá cumpliendo con las disposiciones establecidas en la resolución, así como con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, que continúan constituyendo el marco jurídico del mandato.

II. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL

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

6. Para cumplir eficazmente su mandato, el Relator Especial se centra en la información recibida de diversas fuentes, como los gobiernos, las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales locales, nacionales, regionales o internacionales, las asociaciones de profesionales de medios de difusión y escritores y los sindicatos. Las comunicaciones recibidas de distintas fuentes son una forma de reconocer tendencias, volver sobre cuestiones ya abordadas en informes anteriores y señalar a la atención de la comunidad internacional políticas, prácticas y medidas que tengan efectos positivos en el respeto por la libertad de opinión y de expresión.

7. La información recibida constituye además un indicador importante del grado de reconocimiento del derecho a la libertad de opinión y de expresión en cada país. El Relator Especial también puede decidir actuar por propia iniciativa respecto de cuestiones de preocupación general que considere de su competencia.

8. La mayoría de los casos elevados al Relator Especial se refieren a amenazas, agresiones, acoso, homicidio y otras formas de atentado contra la integridad física y psíquica de los periodistas, los estudiantes, los activistas de derechos humanos y los sindicalistas como represalia por haber ejercido su derecho a la libertad de opinión y de expresión. En muchos casos, los ataques se vinculan a la represión de protestas pacíficas con las que se pretende expresar desacuerdo con alguna política del gobierno nacional o local o con las actividades de grandes empresas. Si bien el alcance de la represión, su severidad y su duración pueden variar sustancialmente, las denuncias recibidas no se refieren sólo a países en que la situación política, social y económica es especialmente difícil, sino también a violaciones cometidas en democracias en transición o bien establecidas.

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

10. Del 5 de diciembre de 2007 al 31 de diciembre de 2008, se enviaron 433 comunicaciones en nombre del Relator Especial, 365 de las cuales fueron firmadas conjuntamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales. La distribución geográfica de las comunicaciones era la siguiente: el 30% en Asia y el Pacífico; el 20% en África; el 20% en América Latina y el Caribe; el 17% en el Oriente Medio y el África septentrional; y el 13% en Europa, América del Norte y el Asia central.

B. Comunicados de prensa

11. Entre las competencias que se asignan al Relator Especial en su mandato figura la de emitir comunicados de prensa, a fin de señalar su preocupación especial por algún hecho de actualidad relacionado con la libertad de opinión y de expresión. Desde el comienzo de su mandato en agosto de 2008, el Relator Especial emitió cuatro comunicados de prensa conjuntos sobre las restricciones a la libertad de opinión y de expresión.

12. El 18 de noviembre de 2008, el Relator Especial, junto con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias emitieron un comunicado de prensa conjunto en el que condenaban las graves condiciones de detención y la parcialidad de los procesos tramitados contra objetores de conciencia en Myanmar¹.

Los expertos señalaron que se estaba juzgando a personas que habían participado en manifestaciones pacíficas, que habían sido arrestadas en 2007 y que desde hacía un año estaban detenidas arbitrariamente; una docena de detenidos habían sido condenados a 65 años de prisión y otros, a 25 años. Además, sus abogados defensores también habían sido condenados a varios meses de prisión o se les impedía representar a sus clientes. Los expertos instaron enérgicamente a las autoridades de Myanmar a dejar de hostigar y detener a personas que estaban ejerciendo sus derechos humanos. Señalaron que todos los detenidos debían ser juzgados nuevamente respetando las garantías del debido proceso y que todos los abogados defensores debían ser liberados.

13. El 27 de noviembre de 2008, el Relator Especial, junto con la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, emitió un comunicado de prensa sobre el acoso y la intimidación de que son objeto actualmente los miembros de la campaña "Un millón de firmas" en la República Islámica del Irán. Los expertos señalaron que se había arrestado y perseguido con la imposición de penas de prisión a personas que se manifestaban pacíficamente, en tanto que las activistas de los derechos de la mujer que participaban en la campaña habían sido hostigadas continuamente y privadas de la posibilidad de viajar. Los expertos señalaron que debía fomentarse la participación de la mujer en la vida pública como forma de promover la igualdad de trato entre mujeres y hombres en la República Islámica del Irán, a fin de construir una sociedad más sólida y más sana, en que pudieran encontrar expresión las formas específicas de contribución de la mujer. Los Relatores Especiales instaron al Gobierno de la República Islámica del Irán a cumplir con las obligaciones que le incumbían en virtud del Pacto Internacional de Derechos

¹ El texto completo del comunicado de prensa puede consultarse en <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/875F9C3B794E9AB3C125750500497FDD?opendocument>.

Civiles y Políticos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y a respetar el derecho de las activistas a la libertad de asociación y reunión pacíficas, así como a la libertad de opinión y de expresión.

14. El 10 de diciembre de 2008, el Relator Especial, junto con otros 35 relatores especiales y expertos independientes, emitió un comunicado de prensa en que celebraba la aprobación por la Asamblea General del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el que las víctimas de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales podían obtener reparación y hacer rendir cuentas a los responsables de esos actos. Los expertos expresaron su esperanza de que los dictámenes que aprobara el Comité en virtud de los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo fueran utilizados por la comunidad de derechos humanos para ayudar a los Estados a adoptar medidas concretas tendientes a asegurar el ejercicio de los derechos de todos y llegar a los más marginados y desfavorecidos, que son quienes tienen mayores probabilidades de ver conculcados sus derechos. Los expertos hicieron un llamamiento a todos los Estados a firmar y ratificar ese instrumento sin demora, a fin de asegurar que entrara en vigor y se aplicara ampliamente a la mayor brevedad posible.

15. El 9 de febrero de 2009, el Relator Especial, junto con otros diez expertos independientes, emitió un comunicado de prensa en que expresaba su profunda preocupación por el continuo deterioro de la situación de derechos humanos en Sri Lanka y, en especial, el espacio cada vez más reducido que se daba a la crítica, así como el miedo a que se tomaran represalias contra víctimas y testigos. Los expertos señalaron que la violación de derechos humanos seguía impune en todo el país y que reinaba un clima de miedo e intimidación entre los defensores de los derechos humanos, especialmente los periodistas y los abogados. Los expertos también señalaron que ya era habitual que tuvieran lugar agresiones contra periodistas y representantes de los medios de difusión con consecuencias graves o fatales, como lo ilustraba el asesinato del periodista Lasantha Wickremetunga y los ataques llevados a cabo contra los principales medios de difusión. Los expertos compartían la profunda preocupación de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el rápido deterioro de la situación que vivían esos civiles y el considerable número de víctimas civiles que se habían producido. También deploraban las restricciones impuestas al acceso de los servicios de asistencia humanitaria a las zonas de conflicto, que agravaban las continuas y graves violaciones de los derechos económicos y sociales más básicos. Los expertos instaron enérgicamente al Gobierno de Sri Lanka a adoptar sin demora medidas que posibilitaran la obtención de una reparación efectiva en apoyo de las víctimas de abusos de los derechos humanos y sus familias. También destacaron que la necesidad de realizar reformas integrales del sistema general de gobernanza para evitar que se siguieran produciendo violaciones graves de los derechos humanos. Los expertos hicieron un llamamiento a que se pusiera fin de inmediato a la impunidad y no se tomaran represalias. A fin de fortalecer el estado de derecho y ayudar a garantizar la seguridad y la protección de los derechos humanos de todas las personas en Sri Lanka, los expertos señalaron que seguirían manteniendo su ofrecimiento de asistencia al Gobierno.

C. Participación en reuniones y seminarios

16. Los días 2 y 3 de octubre de 2008, el Relator Especial participó en el Seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: libertad de expresión y apología del odio religioso que constituye incitación a la

discriminación, la hostilidad o la violencia². El seminario fue organizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y contó con la asistencia de más de 200 observadores, entre ellos, representantes de gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, medios de difusión y ONG. La finalidad del seminario era aclarar la relación que existía entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la libertad de expresión y la apología del odio religioso que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El Relator Especial presentó un documento sobre las diferencias y las relaciones que existen entre las limitaciones que son permisibles de conformidad con el párrafo 3 del artículo 19, en particular las restricciones que apuntan a proteger los derechos de terceros, y las obligaciones de los Estados en virtud del artículo 20 del Pacto. El Relator Especial señaló en el seminario que era importante que las tensiones basadas en genuinas diferencias culturales o religiosas se resolvieran mediante debates abiertos y subrayó que la libertad de expresión era, por lo tanto, un requisito para que hubiera tolerancia, y no un obstáculo. La participación del Relator Especial en el seminario se inscribe en las facultades que le otorga su mandato, según lo dispuesto en la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos.

17. Los días 7 y 8 de octubre de 2008, el Relator Especial participó en la reunión de información celebrada en Ginebra para los titulares de mandatos de procedimientos especiales de reciente nombramiento. En la reunión se debatió principalmente el proceso de construcción institucional llevado a cabo por el Consejo de Derechos Humanos y los nuevos métodos de trabajo de los titulares de mandatos, así como cuestiones como la cooperación con la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos y entre los distintos mandatos de procedimientos especiales.

18. El Relator Especial, mientras se encontraba en Ginebra para participar en las actividades mencionadas precedentemente, se reunió con representantes de la Organización de la Conferencia Islámica y el Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC). El Relator Especial desea mantener un diálogo abierto con todos los grupos regionales y tiene previsto reunirse en sus futuras visitas a Ginebra con aquellas personas con quienes no tuvo la oportunidad de encontrarse esa vez.

19. El 10 de octubre de 2008, el Relator Especial participó en un seminario celebrado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo sobre algunas tendencias restrictivas recientes respecto de la protección de la libertad de expresión en Europa. El seminario fue organizado conjuntamente por la Universidad Robert Schumann de Estrasburgo, la Universidad de Gante y la Iniciativa pro justicia del Open Society Institute.

20. El 26 de octubre, el Relator Especial se reunió en Londres con miembros de la Asociación Mundial de Periódicos.

21. El 28 de octubre, el Relator Especial asistió al simposio internacional sobre la libertad de expresión organizado por la UNESCO en París. El simposio, sobre libertad de expresión, desarrollo, democracia y diálogo, se celebró con ocasión del 60º aniversario del artículo 19 de la

² Pueden consultarse detalles del seminario en www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Mientras se encontraba en París para ese simposio, el Relator Especial también se reunió con representantes de Reporteros sin Fronteras.

22. El 7 de noviembre de 2008, el Relator Especial asistió a un simposio internacional sobre el desarrollo y el empoderamiento mediante la radio comunitaria, coincidiendo con el 25º aniversario de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (ARMAC), que organizó su celebración en Montreal.

23. Del 13 al 15 de noviembre de 2008, el Relator Especial participó en una reunión organizada en Buenos Aires por la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica. La conferencia internacional se centró en la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad en la radio.

24. Tras una reunión celebrada el 9 de diciembre de 2008 como parte del Foro Mundial sobre el Desarrollo de los Medios de Comunicación (celebrado en Atenas del 7 al 10 de diciembre de 2008), el Relator Especial, junto con el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Miklos Haraszti, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, Catalina Botero, y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre la libertad de expresión y el acceso a la información, Faith Pansy Tlakula, hizo pública una declaración conjunta sobre la difamación de las religiones y la legislación de lucha contra el terrorismo y el extremismo. En la declaración se señalaba que el concepto de "difamación de las religiones" no se ajustaba a las normas internacionales sobre la difamación y que las restricciones a la libertad de expresión debían limitarse al resguardo de derechos individuales e intereses sociales superiores. Esas restricciones no debían utilizarse nunca para proteger determinadas instituciones ni ideas, conceptos o creencias abstractos, ni siquiera de índole religiosa. En la declaración se señaló, además, que las restricciones a la libertad de expresión que tenían por finalidad evitar la intolerancia debían limitarse a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyera incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y se alentó a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos a desistir de seguir aprobando declaraciones en que se apoyara la idea de la difamación de religiones.

25. El 11 de diciembre de 2008, el Relator Especial asistió en Londres a una reunión organizada por la ONG Artículo 19 sobre la promoción de la igualdad en un marco de libertad de expresión, y del 12 al 14 de diciembre participó en una mesa redonda de expertos internacionales sobre la libertad de expresión organizada por el Centro de Estudios para los Medios de Difusión y la Comunicación en la Universidad de Europa Central de Budapest.

26. El 5 de febrero de 2009, el Relator Especial participó en una reunión sobre un programa para el cambio en relación con un marco de libertad de expresión en Nepal, que tuvo lugar en Katmandú. Como parte de las actividades, el Primer Ministro Puspa Kamal Dahal presentó un informe ("An Agenda for Change: The Right to Freedom of Expression in Nepal") preparado como iniciativa conjunta de las ONG Foro de la Libertad y Artículo 19 y la Federación de Periodistas Nepaleses.

27. El 23 de enero, el Relator Especial habló ante la Conferencia de Wilton Park sobre la relación entre la libertad de expresión y la libertad de religión desde la perspectiva de la víctima.

La conferencia, en que se abordaron problemas actuales y futuros relacionados con los derechos humanos, se celebró en Londres, del 22 al 24 de enero.

28. Del 25 al 29 de enero, el Relator Especial participó en la reunión regional de organizaciones latinoamericanas sobre la libertad de expresión, organizada por la organización Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión y celebrada en Antigua (Guatemala).

29. Del 13 al 16 de marzo, el Relator Especial participó en una mesa redonda organizada en Asunción por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

30. Del 22 al 25 de marzo de 2009, el Relator Especial participó en un seminario internacional titulado "América Latina en el siglo XXI: comunicación y poderes". El seminario, organizado por la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) y la Universidad Andina Simón Bolívar, tuvo lugar en Quito.

D. Visitas a los países

31. Del 1º al 5 de marzo de 2009, el Relator Especial realizó una visita oficial a Maldivas, su primera misión a un país como titular del mandato. La visita se realizó por invitación del Gobierno para que examinara cuestiones pertinentes a su mandato. En sus conclusiones sobre la visita, el Relator Especial destacó la importancia de la actual transición democrática en Maldivas y formuló recomendaciones preliminares sobre cómo fortalecer ese proceso. En una adición al presente informe (A/HRC/11/4/Add.3) figura el informe completo de la misión del Relator Especial sobre su visita a ese país.

32. El Relator Especial observa que las visitas a los países seguirán siendo una actividad central de su mandato. Las solicitudes enviadas a los gobiernos de distintos países en que se pide una invitación para visitarlos se basan en las visitas realizadas previamente por el antiguo Relator Especial y las solicitudes de visitas oficiales y en las nuevas tendencias que revela el análisis de las comunicaciones sobre la libertad de expresión y opinión. El Relator Especial ha enviado solicitudes de invitación a varios países, para lo cual tuvo en cuenta la importancia de lograr un equilibrio geográfico. El Relator Especial espera que los gobiernos correspondientes acojan favorablemente esas solicitudes.

III. VISIÓN Y PRIORIDADES

A. Principales prioridades y métodos de trabajo

33. Habida cuenta de que el presente informe es el primero que el Relator Especial presenta al Consejo de Derechos Humanos, en este capítulo se hace hincapié en la visión del Relator Especial para su mandato, así como en los métodos de trabajo propuestos. El Relator Especial también formula en él algunas reflexiones preliminares sobre la cuestión de las limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión. En el informe se explican con más detalle dos aspectos prioritarios señalados por el Relator Especial: el derecho de acceso a la información en situaciones de extrema pobreza y la protección de los periodistas y los medios de difusión que trabajan en situaciones de conflicto.

34. El Relator Especial aprovechará los logros alcanzados por sus predecesores en el cargo y presenta este informe en un espíritu de transparencia y apertura. Si bien reconoce que es inherente al cargo de titular de un mandato de procedimientos especiales el gozar de una independencia inmutable, cree que debe alentarse el diálogo abierto con todos los interesados y que esa interacción será de fundamental importancia para la ejecución del mandato.

35. El Relator Especial seguirá examinando las tendencias y los problemas que afectan el derecho de libertad de opinión y de expresión y procurará elaborar métodos con los gobiernos interesados, las instituciones nacionales, los mecanismos regionales, los representantes diplomáticos y las secciones competentes de las organizaciones internacionales y regionales para fortalecer este derecho fundamental. El Relator Especial también quisiera intensificar el seguimiento de casos particulares señalados a su atención a lo largo de su mandato y, al hacerlo, mejorará la colaboración con los interesados, a saber, los gobiernos, la comunidad de derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional, los mecanismos regionales, las instituciones nacionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en particular su presencia sobre el terreno, los componentes de derechos humanos de los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones de mantenimiento de la paz, los medios de difusión y los órganos de tratados y otros procedimientos especiales.

36. En cumplimiento de algunas de las tareas mencionadas en la resolución 7/36 del Consejo como parte del mandato del Relator Especial, a saber, "formular recomendaciones y hacer sugerencias sobre los medios de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus manifestaciones"³ y "contribuir a la prestación de asistencia técnica o de servicios de asesoramiento por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión"⁴, el Relator Especial ha propuesto la elaboración de un programa de capacitación en línea para el personal de los medios de difusión sobre la libertad de expresión, los derechos humanos y el multiculturalismo. La finalidad del programa será encontrar formas de fortalecer el compromiso profesional con el periodismo de buena calidad, fomentando a la vez un mayor respeto por la diversidad, el multiculturalismo y la educación sobre los derechos humanos. El programa estará orientado a atender algunas de las principales preocupaciones expresadas por distintos interesados en relación con las declaraciones de incitación al odio, la intolerancia y la discriminación.

37. El Relator Especial participó en la Conferencia de Examen de Durban celebrada en Ginebra del 20 al 24 de abril de 2009. La Conferencia tenía por objeto ofrecer una oportunidad para examinar los avances logrados en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, y la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban a nivel nacional, regional e internacional desde 2001, así como intercambiar las mejores prácticas. La participación del Relator Especial en la Conferencia subraya el vínculo indivisible que existe entre la promoción del derecho a la libertad de expresión y la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

³ Párr. 3 c).

⁴ Párr. 3 d).

B. Limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión

38. El ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión es un indicador importante del nivel de protección y respeto de todos los demás derechos humanos en una sociedad. Las instituciones democráticas, si bien no evitan todas las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, ofrecen garantías para la protección de ese derecho y un clima propicio para su ejercicio. La libertad de opinión y de expresión no sólo se ve favorecida por un entorno democrático, sino que también contribuye, incluso de manera fundamental, al surgimiento y la vigencia de sistemas democráticos eficaces. Sin embargo, las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión pueden darse en cualquier región o país, sea cual fuere su sistema, y pueden asumir distintas formas.

39. El Relator Especial observa que la libertad de expresión permite la manifestación de las culturas, la diversidad cultural, las religiones y las ideologías. Por lo tanto, el derecho a la libertad de expresión debe abordarse con la idea positiva de defenderlo. Los instrumentos internacionales vigentes ponen un límite concreto a esa libertad. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". Por lo tanto, el principal desafío radica en determinar cuándo se alcanza ese límite. Una interpretación amplia de esa restricción, que se ha sugerido recientemente en foros internacionales no se ajusta a lo establecido en los instrumentos internacionales vigentes y pondría en peligro, en definitiva, el pleno goce de los derechos humanos. La mayoría de las veces las limitaciones al derecho a la libertad de opinión y de expresión han sido utilizadas por los Estados como una forma de restringir las críticas y silenciar el disenso.

40. Las limitaciones a la libertad de expresión deben estar claramente definidas y establecidas en la ley. No deben poner en peligro el ejercicio del derecho en sí. Además, deben ser necesarias y proporcionales al objetivo que pretenden lograr e implicar el recurso a medios que sean lo menos invasivos posible en lo que respecta a la libertad de expresión a fin de evitar que se produzca un efecto inhibitorio. El establecimiento de esas limitaciones deberá estar a cargo de un poder judicial independiente.

41. El derecho a la libertad de expresión no puede ejercerse pasivamente, sino que exige el compromiso duradero de los Estados de asegurar los mecanismos que lo garantizan y protegen. Los mecanismos que posibilitan la crítica, en particular la crítica a los dirigentes políticos, se consideran importantes para lograr que las personas rindan cuentas. La libertad de expresión no es aplicable únicamente a las declaraciones que se consideren adecuadas o beneficiosas; toda restricción a esa libertad deberá ajustarse estrictamente a los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

42. En muchos países, los poderosos abusan de la vigencia de normas excesivamente laxas en este ámbito para limitar las opiniones innovadoras, opositoras, críticas o minoritarias o la discusión de cuestiones sociales polémicas. Además, la resolución de las tensiones basadas en genuinas diferencias culturales o religiosas no puede lograrse suprimiendo la expresión de las diferencias, sino debatiéndolas abiertamente. Por lo tanto, el Relator Especial considera que la libertad de expresión es un requisito para que exista tolerancia, no un obstáculo.

**C. Seguridad y protección de los periodistas y los profesionales
de los medios de comunicación en zonas de conflicto**

43. La protección de los periodistas que ejercen su profesión en misiones peligrosas durante un conflicto armado y que causa gran preocupación en la comunidad internacional, siguió siendo en el último año un obstáculo importante para lograr el pleno ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión. En 2008 un total de 60 periodistas fueron asesinados, alrededor de 29 profesionales de los medios de comunicación fueron secuestrados y 929 fueron agredidos físicamente o amenazados a lo largo del año⁵.

44. Los conflictos violentos en muchas partes del mundo, y especialmente en el Afganistán, el Iraq, el Oriente Medio, Somalia, el Sudán y recientemente Osetia, han tenido graves efectos en la población en general, y en particular en los periodistas y profesionales de los medios de difusión. Una gran cantidad de periodistas son asesinados, resultan heridos como consecuencia de ataques armados directos durante los combates o son elegidos deliberadamente como blanco y secuestrados por las partes en el conflicto. La proliferación de las armas pequeñas, el uso por los beligerantes de armas cada vez más sofisticadas y la preocupación por ganar la guerra de imágenes empeora la situación de la seguridad física de los civiles y los profesionales de los medios de comunicación. Esos ataques se cometen en un entorno de impunidad casi total, en flagrante violación de las normas internacionales humanitarias y de derechos humanos.

45. El Relator Especial recibió numerosos informes sobre intentos deliberados de atacar periodistas, especialmente en zonas de conflicto armado. La evolución de los medios de guerra modernos tiene graves efectos en la libertad de expresión, la libertad de prensa y la calidad y la independencia de la información, que son los componentes básicos de los medios de difusión libres. Algunos de los factores que contribuyen a esa situación son la pérdida del estatuto de persona civil de los profesionales de los medios de comunicación, que implica restricciones a su libertad de circulación y a su acceso a fuentes de información fidedignas y objetivas, el uso cada vez más frecuente de periodistas que conviven con las tropas y la inseguridad que existe en torno al grado de protección que les corresponde.

46. En 2008, el Relator Especial recibió información de que los abogados que investigaban el asesinato del periodista Serge Mahese de Radio Okapi estaban siendo amenazados y hostigados. Serge Mahese fue muerto a tiros en Bukavu (República Democrática del Congo), el 13 de junio de 2007. Era un periodista respetado de Radio Okapi, una estación de radio nacional patrocinada conjuntamente por la Fundación Hironnelle, de Suiza y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).

47. Las principales disposiciones sobre la protección de periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación en situaciones de conflicto armado pertenecen del derecho humanitario, en particular de las medidas específicas contenidas en el artículo 79 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativas a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Este artículo establece que "(l)os periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado serán considerados personas

⁵ Reporteros sin Fronteras, *Press Freedom Round-up*; véase www.rsf.org/article.php3?id_article=24909.

civiles" y "(s)erán protegidos como tales de conformidad con los Convenios y el presente Protocolo, a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatuto de persona civil". El estatuto de persona civil de los periodistas trasciende cualquier tipo de arreglo contractual que el periodista pueda tener; se concede la misma protección a los periodistas autónomos, independientes o pertenecientes a cualquier medio de comunicación.

48. El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1738 (2006) para expresar su profunda preocupación por "la frecuencia con que se cometen actos de violencia en muchas partes del mundo contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado en los conflictos armados" y condenó los ataques intencionados contra ese colectivo. También subrayó la obligación que existe en virtud del derecho humanitario de conceder a los periodistas el estatuto de civiles durante los conflictos armados, como se establece en los Convenios de Ginebra.

49. El Relator Especial apoya esa resolución del Consejo de Seguridad, aprobada por iniciativa conjunta de Grecia y Francia, y alienta a los Estados seguir teniendo especialmente en cuenta que los medios de difusión, su personal y su equipo, siempre que no contribuyan eficazmente a la acción militar, no pueden ser considerados un blanco legítimo y que los ataques que se dirijan contra ellos son ilegales con arreglo al derecho internacional humanitario.

50. Los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación no sólo están en peligro en tiempos de conflicto armado, sino que muchos de ellos son atacados cuando se producen alteraciones del orden público y durante estados de emergencia. En esos casos, los periodistas son frecuentemente víctimas de abuso u hostigamiento por las fuerzas de seguridad y son arrestados y privados de su libertad. Durante 2008, el Relator Especial recibió informaciones de violaciones de esos derechos humanos cometidas contra periodistas, especialmente contra los que cubrían manifestaciones públicas en contra de políticas gubernamentales.

D. Aplicación del derecho de acceso a la información en situaciones de extrema pobreza

51. La pobreza extrema, que a menudo se describe como multidimensional y no se refiere exclusivamente a los ingresos, sino que incluye los medios de vida, la salud, la educación y la vivienda, así como la participación social, cultural y política, afecta a millones de personas en todo el mundo. Ese enfoque multidimensional frente a la pobreza tiene su paralelo en una concepción integrada de los derechos humanos, en que los derechos civiles y políticos no pueden separarse de los derechos sociales, económicos y culturales.

52. La crisis financiera mundial de 2008 ha tenido repercusiones considerables en el mundo en desarrollo y se prevé que se produzca una ralentización de la actividad en todas las economías emergentes. Esa disminución del crecimiento podría tener efectos importantes en las poblaciones más pobres del mundo.

53. El concepto de pobreza humana que tiene principalmente en cuenta la negación de las oportunidades y las opciones más básicas para el desarrollo humano y la falta de respeto por los demás también hace hincapié en la falta de participación en la adopción de decisiones y en la vida civil, social y cultural. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1997/11, reafirmó que "(c)on arreglo a la Declaración y Programa de Acción de Viena, es indispensable

que los Estados propicien la participación de los más pobres en el proceso de adopción de decisiones en sus comunidades, en la promoción de los derechos humanos y en la lucha contra la pobreza extrema". El Relator Especial señala que las personas afectadas por una pobreza extrema crónica corren el riesgo de quedar excluidas de participar plenamente en la sociedad en que viven. A menudo los pobres, los desempleados y los miembros de minorías étnicas y otros grupos vulnerables quedan marginados en la jerarquía social. Por ello, el Relator Especial destaca la necesidad de que se garantice el acceso a la información como medio de asegurar la participación y la rendición de cuentas.

54. Dar mayor cabida a las opiniones de las personas que viven en la pobreza favorece la comprensión del problema y la adopción de medidas para buscar soluciones a la pobreza, la injusticia y la desigualdad, y puede guiar la elaboración de programas públicos a nivel local, nacional e internacional e influir en ellos. El acceso adecuado al conocimiento y la información ayuda a las comunidades a trabajar por un futuro mejor. El Relator Especial cree que los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante al asegurar la difusión de la información y aumentar la concienciación sobre la pobreza, así como sobre el papel de la comunidad en su eliminación y en la mejora de las condiciones de vida.

55. Preocupa profundamente la imposibilidad de algunas personas de aprovechar los procesos y beneficios de la globalización, en particular, de las comunicaciones y la información. En cuanto a muchos de los pobres, para quienes el proceso de globalización y la revolución de la información avanzan con lentitud, debe pensarse con cuidado cuál sería la mejor manera de incluirlos en las corrientes de información locales, nacionales, regionales e internacionales. El Relator Especial insta a la comunidad internacional a terminar con la exclusión de los grupos marginados y vulnerables de los medios de comunicación. Las minorías, los indígenas, los trabajadores migratorios, los refugiados y muchas otras comunidades vulnerables han debido hacer frente a grandes obstáculos, algunos de ellos insuperables, para poder ejercer plenamente su derecho a transmitir información y a acceder a ella. Para esos grupos, los medios de comunicación cumplen el papel central de fomentar la movilización social, la participación en la vida pública y el acceso a información que es pertinente para la comunidad. Sin un medio que les permita difundir sus opiniones y sus problemas, esas comunidades quedan en los hechos excluidas de los debates públicos, lo que dificulta en definitiva su capacidad de gozar plenamente de sus derechos humanos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

56. En el presente informe se exponen brevemente la visión y las prioridades que se ha fijado el Relator Especial para su mandato y que desea compartir con los Estados Miembros y otros interesados en un espíritu de apertura y transparencia. El Relator Especial espera que ese mismo espíritu sea el que caracterice su relación con ellos a lo largo de su gestión.

57. En la interpretación de su mandato, el Relator Especial tomará como punto de partida los logros de sus antecesores, la base de conocimientos creada y los métodos de trabajo ya utilizados.

58. Habida cuenta de que éste es su primer informe, el Relator Especial se ha centrado solamente en dos esferas que considera prioritarias para su mandato. En informes futuros se procurará profundizar otras cuestiones temáticas relacionadas con el derecho fundamental a la libertad de opinión y de expresión. El Relator Especial, como tal, estará en posición de formular recomendaciones más precisas sobre la base de las actividades y las tendencias que vaya determinando a lo largo de su primer año como titular del mandato.

A. Acceso a la información en situaciones de pobreza extrema

59. Los derechos a la información y a la libertad de expresión deben alentarse en todos los niveles. El Relator Especial exhorta a los gobiernos a desregular el área de las comunicaciones y los medios de difusión para posibilitar que la información libre e imparcial llegue con más eficacia a la sociedad civil. Debe darse prioridad a fomentar esas corrientes de información y las intervenciones específicas en apoyo de los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad.

60. El Relator Especial alienta asimismo a los Estados a apoyar los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información establecidos en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los gobiernos pueden impedir sistemáticamente el acceso público a la información y, del mismo modo, pueden establecer restricciones a la libertad de expresión mediante leyes e intervenciones que nieguen los derechos de asociación política y cultural. La transparencia de los actos de gobierno y la libertad para transmitir información se encuentran consagradas en el principio de "máxima divulgación", mediante el cual los gobiernos y las instituciones públicas se hacen más responsables ante la población. Una sociedad civil empoderada porque cuenta con información no restringida está en mejores condiciones de promover la transmisión de información más imparcial y transparente y tiene un mayor sentido de participación y de identificación en el proceso de adopción de decisiones.

61. Quizá los gobiernos no estén en situación de difundir información sistemáticamente a la sociedad o sean renuentes a la transparencia por la existencia de elevados niveles de corrupción. El Relator Especial recomienda que en esos casos el apoyo a los medios de difusión en épocas de conflicto y la desregulación del área de las comunicaciones y los medios de difusión sean vistos como mecanismos para aumentar la pluralidad y la diversidad de las corrientes de información en países pobres y proclives a conflictos.

62. El Relator Especial alienta a los gobiernos a fortalecer la radio y televisión públicas y a presentar legislación antimonopolios a fin de lograr un sistema de radio y televisión diversificado, que sea accesible a todos. Las políticas deben promover la libertad de expresión y la participación pública.

63. La radiodifusión comunitaria presenta un modelo social y económico alternativo para el desarrollo de los medios de difusión que puede ampliar el acceso a la información y la expresión de opiniones. Las personas que sufren exclusión económica también enfrentan obstáculos sistémicos al ejercicio de la libertad de expresión que están asociados a su situación de pobreza, por ejemplo, los bajos niveles de educación y alfabetización, una infraestructura deficiente y la falta de acceso al suministro eléctrico y servicios de

comunicación generales. El Relator Especial recomienda que los gobiernos consideren la posibilidad de implementar la radiodifusión comunitaria como un instrumento vital para quienes no pueden hacer oír su voz, lo que les permitirá ejercer su derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. En la iniciación, producción y presentación de esos programas se debe alentar la participación activa de la comunidad, a fin de empoderar a los más pobres y a las comunidades y como forma de reducir la pobreza.

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

64. El Relator Especial reitera las recomendaciones formuladas por sus predecesores de que los gobiernos deben traducir su preocupación formal sobre la seguridad de los periodistas, expresada en foros internacionales y en el derecho de los tratados, en medidas concretas para mejorar la seguridad de los periodistas y demás personal de los medios de comunicación, tanto en el nivel legislativo como en el administrativo y el judicial. Deben adoptarse medidas para proteger a todo el personal de los medios de comunicación, independientemente de su afiliación profesional o política. La protección de los periodistas y de quienes trabajan en medios de difusión debe asegurarse en todo momento, especialmente durante los conflictos armados, los estados de emergencia, las alteraciones del orden público y los procesos electorales. También se insta a los gobiernos a asegurar la protección de otros grupos en peligro, como sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes y profesores, escritores y artistas.

65. La creación de una cultura de seguridad para el periodismo aumenta la capacidad de los medios de difusión de contribuir a la construcción de democracias prósperas y seguras. El Relator Especial insta a los gobiernos y las instituciones estatales a prestar apoyo y dar garantías de que todos los actos de violencia contra periodistas se investigarán en profundidad. Reducir la impunidad de quienes cometen delitos contra los profesionales de los medios de comunicación será un factor de disuasión importante para que esos crímenes no vuelvan a repetirse.

66. El Relator Especial alienta a los gobiernos a elaborar mecanismos de protección para el personal de los medios de comunicación. Debe apoyarse a las asociaciones de prensa en la promoción de medidas tendientes a garantizar la seguridad de los periodistas, como la capacitación en materia de seguridad, la atención de la salud, los seguros de vida y la igualdad de acceso a la protección social para quienes trabajan por propia cuenta y el personal de tiempo completo.

67. Quizá el Consejo quiera considerar la posibilidad, como lo había sugerido anteriormente su predecesor, de encargar al Relator Especial la preparación de un estudio sobre las causas de la violencia contra los profesionales de los medios de comunicación, que se funde, entre otras cosas, en la información y las experiencias que le transmitan los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y que contenga una serie amplia de conclusiones y recomendaciones y proponga directrices para la protección de periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación. Ese estudio podría constituir el primer paso hacia un debate de esta cuestión fundamental en el Consejo de Derechos Humanos, en la línea de las deliberaciones de otros órganos, por ejemplo del Consejo de Seguridad.
