



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/27
2 de enero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período ordinario de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

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

Resumen

Este informe, que se presenta de conformidad con la resolución 2005/38 de la Comisión de Derechos Humanos y con la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, es el 14º informe general que se elabora en cumplimiento del mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ("Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión") desde su establecimiento en virtud de la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos, y el quinto informe anual general de Ambeyi Ligabo, que fue nombrado Relator Especial el 26 de agosto de 2002.

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 destaca la importancia, para el desempeño de su mandato, de recibir información de gobiernos, organizaciones internacionales, regionales y nacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), 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 permite al Relator Especial reconocer tendencias, profundizar el análisis de cuestiones ya examinadas en informes anteriores y señalar nuevas políticas, prácticas y medidas correspondientes al ámbito de la libertad de opinión y de expresión. Además, le permite 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 un análisis de cuatro temas que el Relator Especial considera de gran interés para la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. El primero constituye un relato de su visita a Dinamarca por invitación del Instituto de Derechos Humanos de ese país, en la que el Relator recogió información y observaciones de primera mano sobre la publicación de las llamadas "caricaturas danesas" con el fin de proponer algunas conclusiones y recomendaciones pertinentes al Consejo de Derechos Humanos, que se encontrarán en el capítulo III. Posteriormente, el Relator Especial se centra en la futura creación de un órgano intergubernamental relativo a la gobernanza de Internet y a su papel en la limitación de la presión comercial sobre la aplicación de un enfoque de derechos humanos a la libertad de Internet, entre otras cosas. El Relator Especial también se refiere a la necesidad de que los gobiernos y los parlamentos adopten medidas urgentes para despenalizar la difamación y los delitos conexos. Por último, examina las más recientes iniciativas relativas a la seguridad y la protección de los periodistas y profesionales de los medios de comunicación y su repercusión en la disponibilidad de información independiente y en la formación de opiniones. Además del estudio propuesto a este respecto, el Relator Especial también propone la idea de un fondo de contribuciones voluntarias para ofrecer ayuda financiera a los familiares de los periodistas muertos en el ejercicio de sus actividades o en razón de dichas actividades, especialmente en los países en desarrollo.

El capítulo III contiene 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 correctivas según sea preciso y propone que se adopte legislación nacional pertinente de conformidad con los instrumentos de derechos humanos y humanitarios internacionales, en particular con respecto a los cuatro temas mencionados.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 5	4
I. ACTIVIDADES	6 - 21	4
A. Análisis de información, comunicaciones y tendencias	6 - 12	4
B. Comunicados de prensa	13 - 16	6
C. Participación en talleres y reuniones	17 - 20	7
D. Visitas a países.....	21	7
II. CUESTIONES.....	22 - 63	8
A. La visita del Relator Especial a Dinamarca	22 - 37	8
B. La gobernanza de Internet y la democracia digital	38 - 43	11
C. Despenalización de los delitos de difamación	44 - 57	12
D. Seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación.....	58 - 63	15
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64 - 86	17
A. Conclusiones	64 - 75	17
B. Recomendaciones	76 - 86	20
<i>Anexo</i>		
Declaración conjunta		24

INTRODUCCIÓN

1. Este informe, que se presenta de conformidad con la resolución 2005/38 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, es el quinto informe general anual de Ambeyi Ligabo, que fue nombrado Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión el 26 de agosto de 2002. Como en años anteriores, el resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y recibidas de éstos figura en la adición 1 al presente informe (A/HRC/4/27/Add.1).

2. Entre las cuestiones tratadas en el presente informe figuran una actualización de los asuntos analizados en anteriores informes del Relator Especial a la Comisión de Derechos Humanos, en particular la gobernanza de Internet, la legislación relativa a los delitos de difamación y la seguridad de los periodistas, y una amplia parte dedicada al análisis del fenómeno de la difamación de la religión y la libertad de expresión (véanse E/CN.4/2006/55 y E/CN.4/2005/64).

3. Debido a la limitación de la extensión del informe, varias cuestiones que son fundamentales en la actualidad para comprender la libertad de expresión y de información no se han tratado en el informe de este año. Sin embargo, temas como el discurso de incitación al odio, el acceso a la información, las restricciones impuestas por la legislación antiterrorista, el papel de la mujer, las minorías y los grupos vulnerables en el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el declive de los medios impresos seguirán examinándose en futuros informes.

4. Entretanto, el Relator Especial quisiera recordar brevemente que 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. Deberían adoptarse medidas para contrarrestar el declive de los medios impresos en favor del desarrollo del sector de la televisión y de Internet.

5. El derecho de acceso a la información no se limita a la esfera de los medios, sino que también incluye la posibilidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a la información relativa a la vida y los intereses públicos. Los gobiernos deben examinar su legislación nacional y fomentar una cultura de transparencia y apertura en los asuntos públicos. La confidencialidad y el secretismo pueden estar temporalmente justificados para proteger los intereses de los Estados y de sus poblaciones en casos de graves intentos de subvertir el régimen democrático, y deben ser autorizados por un órgano judicial. La conclusión de los procesos judiciales, incluidos los relacionados con secretos de Estado, deberá acarrear la eliminación de las cláusulas de confidencialidad y privacidad.

I. ACTIVIDADES

A. Análisis de información, comunicaciones y tendencias

6. Uno de los aspectos más importantes del mandato del Relator Especial es el análisis de nuevas políticas, prácticas y medidas que puedan repercutir en el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, mediante la información recibida de gobiernos,

organizaciones internacionales, regionales y nacionales y ONG, asociaciones de profesionales de los medios de comunicación y asociaciones de escritores, grupos de estudiantes, sindicatos y partidos políticos de todas las regiones del mundo.

7. Este análisis tiene por objeto reconocer nuevas tendencias y añadir nuevos elementos a cuestiones ya examinadas en anteriores informes, a fin de elaborar conclusiones y hacer recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos y a otras partes interesadas para la aplicación de medidas legislativas encaminadas a mejorar el nivel de protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y a seguir promoviéndolo.

8. Un segundo aspecto importante del mandato del Relator Especial es el examen de las comunicaciones sobre presuntas violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión. La valoración de la credibilidad de este tipo de información es un paso preliminar, que podrá dar lugar, en última instancia, a la preparación de comunicaciones dirigidas a los gobiernos, para que éstos formulen sus comentarios. Las comunicaciones sobre presuntas violaciones no se limitan a países en los que la situación política, social y económica es especialmente difícil, sino que también se refieren a violaciones que ocurren en democracias en transición o con larga implantación.

9. A este respecto, el Relator Especial desea reiterar que, ante todo, los llamamientos urgentes y las cartas de transmisión de denuncias representan una solicitud de información sobre un caso concreto y sobre la legislación nacional pertinente. Esos llamamientos y cartas no constituyen en modo alguno un veredicto sobre la situación de los derechos humanos de un país. Al contrario, los gobiernos tienen la oportunidad de ejercer, si así lo desean, su derecho a la libertad de expresión presentando sus opiniones sobre casos concretos, así como toda información adicional que consideren pertinente.

10. El tercer aspecto del mandato del Relator Especial que conviene mencionar es el reconocimiento de nuevas tendencias relativas al ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Con el advenimiento de las nuevas tecnologías y el consiguiente incremento de las solicitudes de información, el concepto de la libertad de opinión y de expresión ha tomado rápidamente nuevas direcciones, en que la legislación sobre nuevas tecnologías parece vinculada a conceptos obsoletos que impiden disfrutar plenamente del derecho a la libertad de expresión incluso en entornos tradicionalmente favorables. La gobernanza de Internet y sus límites también han reavivado el debate entre el alcance del derecho de acceso a la información y el derecho a la intimidad.

11. Lamentablemente, los mecanismos de represión se están adaptando velozmente a las nuevas tecnologías, que a menudo se utilizan como instrumentos de propaganda política y como conducto de la discriminación racial y el discurso de incitación al odio. Junto con una tendencia constante hacia la polarización de ideas y la tensión étnica, la opresión sistemática de los defensores más activos de la libre circulación de la información y las opiniones, a saber, periodistas, sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes y maestros, escritores y artistas, sigue siendo motivo de preocupación en todo el mundo.

12. La forma y el alcance de la represión pueden diferir considerablemente dependiendo, entre otras cosas, de la existencia de un estado de derecho y de su vigencia en una sociedad concreta. Por desgracia, la gama de posibles violaciones todavía incluye asesinatos, desapariciones

forzosas, detenciones y encarcelamientos arbitrarios, maltratos, amenazas y acoso, juicios sin garantías y diversos tipos de medidas judiciales y administrativas. Más que nunca, la seguridad y la protección de los profesionales de los medios de comunicación siguen siendo fundamentales para el progreso de la libertad de expresión. Por último, una tendencia positiva es la adopción por un número creciente de países de legislación relativa a la despenalización de los cargos de difamación, calumnias y libelo. No obstante, la lentitud de esta tendencia refleja cruelmente la dificultad de abandonar perniciosos hábitos relacionados con la preservación de la influencia política y económica.

B. Comunicados de prensa¹

13. El 8 de febrero de 2006, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión hicieron un llamamiento especial a la tolerancia y el diálogo en relación con la publicación de representaciones del profeta Mahoma por los medios de comunicación de algunos países, y las reacciones que eso provocó en varias partes del mundo. Los Relatores Especiales señalaron que en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se protegen la religión o las creencias como parte de los derechos fundamentales. También recordaron que el respeto del derecho a la libertad de expresión, establecido en el artículo 19 del mismo instrumento, constituye un pilar de la democracia y refleja el nivel de justicia y equidad de un país. Aunque ambos derechos merecen igual respeto, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña especiales deberes y responsabilidades: requiere, según los Relatores Especiales, buen criterio, tolerancia y sentido de la responsabilidad.

14. El 24 de marzo de 2006, el Relator Especial hizo una declaración en la que celebraba la puesta en libertad del periodista y escritor Akbar Ganji, a quien conoció en noviembre de 2003 en la prisión de Evin durante su visita a la República Islámica del Irán. El Relator rindió homenaje a la fortaleza y la determinación del Sr. Ganji, señalando que podía servir de ejemplo y aliento a los numerosos intelectuales, estudiantes, periodistas y escritores encarcelados en razón de sus opiniones.

15. Con motivo del Día Mundial de la Libertad de Prensa (3 de mayo de 2006), el Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Ignacio Álvarez, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Miklos Haraszti, y la Relatora Especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Faith Pansy Tlakula, encomiaron el papel central que ha desempeñado la prensa en el avance de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo. En 2006, el Día Mundial de la Libertad de Prensa también puso de relieve el vínculo existente entre la libertad de prensa y la erradicación de la pobreza. Los cuatro Relatores Especiales señalaron que unos medios de comunicación libres e independientes eran un factor clave de la lucha contra la pobreza, ya que

¹ The full text of the statements is available on http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/.

los periodistas servían de medio para velar por la libre circulación de las ideas y la promoción de la educación y la información, lo cual ampliaba las oportunidades de un futuro mejor.

16. El 21 de julio de 2006, el Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión, junto con otros cinco titulares de mandatos, hizo una declaración sobre el conflicto armado en Israel, el Líbano y Gaza. Observando que el conflicto amenazaba gravemente a la población civil desde el punto de vista humanitario y de los derechos humanos, instaron a las partes a que cumplieran la obligación jurídica internacional de distinguir entre objetivos civiles y militares, y pidieron, en última instancia, el cese inmediato de las hostilidades.

C. Participación en talleres y reuniones

17. El 3 de mayo de 2006, el Relator Especial fue invitado a las celebraciones del Día Mundial de la Libertad de Prensa organizadas por el Departamento de Información Pública de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, donde los participantes debatieron el papel de la prensa y de los medios de comunicación en general en el fomento de la democracia y la promoción de los derechos humanos. En su intervención, el Relator Especial instó a todos los gobiernos a que combatieran la impunidad con respecto a la violencia contra los periodistas y el personal de los medios, llevando ante la justicia a los culpables y adoptando medidas eficaces que permitieran a los periodistas y al personal de los medios seguir desempeñando su labor con libertad e independencia.

18. El 24 de junio de 2006, el Relator Especial participó en el Octavo Foro Anual de ONG sobre Derechos Humanos, organizado por el Departamento de Relaciones Exteriores de la República de Irlanda. El tema del Foro, elegido para coincidir con el período de sesiones inaugural del Consejo de Derechos Humanos, fue "Avanzar en la protección de los derechos humanos". En su discurso, el Relator Especial hizo varias observaciones sobre las consecuencias que la disolución de la Comisión de Derechos Humanos y el establecimiento del Consejo podría tener para la protección de los derechos humanos en todo el mundo. También expresó su preocupación por la seguridad y la independencia de los periodistas, e hizo algunos comentarios sobre la difamación de las religiones.

19. En junio de 2006 el Relator Especial también asistió a la 13ª reunión de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento, celebrada en Ginebra.

20. El 1º de diciembre de 2006, por invitación del Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, el Relator Especial participó en Bruselas en un taller del denominado "Proceso de Berna", que constituye un intercambio oficioso de información y experiencias entre Estados e instituciones de ideas afines que participan en diálogos, consultas o cooperación técnica con China para promover y proteger los derechos humanos.

D. Visitas a países

21. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a los Gobiernos de Argelia, Azerbaiyán, Guatemala, Honduras, la Jamahiriya Árabe Libia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Maldivas, Sri Lanka, el Sudán y Ucrania por invitarle a visitar sus países. A este

respecto, el Relator Especial recuerda que el establecimiento oportuno de fechas y el acuerdo sobre el programa de las visitas son fundamentales para la realización satisfactoria de sus misiones a los países.

II. CUESTIONES

A. La visita del Relator Especial a Dinamarca

22. Por invitación del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca, el Relator Especial se desplazó a ese país en abril de 2006 para participar en varias reuniones, también con funcionarios del Gobierno, en las que reunió valiosa información sobre el "asunto de las caricaturas danesas".

23. En septiembre de 2005, la publicación en el periódico *Jyllands-Posten* de una serie de caricaturas que representaban al profeta Mahoma como terrorista, entre otras cosas, provocó la ira de la comunidad musulmana de Dinamarca. Este hecho se produjo después de la retransmisión por la emisora danesa Radio Holger, en agosto de 2005, de un controvertido programa en que el locutor hizo un inflamatorio discurso pidiendo la deportación de todos los musulmanes a sus países de origen, o bien su eliminación física del suelo europeo. Poco después de la retransmisión de ese programa, la Comisión Nacional de Radio y Televisión de Dinamarca retiró la licencia de Radio Holger durante tres meses.

24. A pesar de los considerables esfuerzos desplegados para calmar la tensión causada por la publicación de los dibujos, la polémica atravesó las fronteras danesas. El Consejo de Ministros de la Liga de los Estados Árabes, en una conferencia celebrada en El Cairo en diciembre de 2005, hizo una declaración expresando su sorpresa y descontento ante la total ausencia de medidas por parte del Gobierno de Dinamarca contra el periódico. El Primer Ministro de Dinamarca, en su discurso de Año Nuevo, condenó los intentos de desacreditar a determinados grupos de personas por su religión, sin referirse explícitamente al caso del *Jyllands-Posten*. El Primer Ministro ya había reiterado anteriormente que, en Dinamarca, la prensa y los medios de comunicación eran totalmente independientes de los poderes políticos, y que su Gobierno no tenía intención alguna de quebrantar esa arraigada tradición.

25. El 30 de enero de 2006, el *Jyllands-Posten* publicó un comunicado de prensa disculpándose ante el mundo musulmán, y destacando que no había sido su intención ofender. La declaración del periódico estuvo seguida de un comunicado de prensa del Primer Ministro de Dinamarca el 31 de enero, en la que, aun subrayando la importancia fundamental que Dinamarca otorga a la libertad de expresión, destacaba que el Gobierno condenaba toda expresión que tratase de discriminar a personas por su religión u origen étnico.

26. A principios de febrero, los ministros de varios países árabes instaron al Gobierno de Dinamarca a que tomara medidas contra el *Jyllands-Posten* por atacar al islam. En ola de protestas que se propagó posteriormente por el mundo musulmán, perdieron la vida cerca de 200 personas. Además, embajadas danesas y otras oficinas occidentales fueron atacadas por la muchedumbre, bienes y productos daneses fueron prohibidos en los mercados de países musulmanes y algunos occidentales fueron brevemente secuestrados por organizaciones

extremistas. Al parecer, se profirieron varias amenazas de muerte contra los autores de las caricaturas y el periódico.

Conclusiones del Relator Especial

27. En Dinamarca, el artículo 77 de la Constitución prohíbe la censura y la adopción de medidas preventivas. La Ley de responsabilidad de los medios de comunicación (6 de junio de 1991) estableció el Consejo de Prensa de Dinamarca (*Pressenævnet*), un órgano público independiente encargado de verificar si se dan dos condiciones básicas: a) si una publicación va en contra de la ética de los medios de comunicación; y b) si un medio de comunicación de masas está obligado a publicar una rectificación y, en particular, el contenido, la forma y la ubicación de esa rectificación. El Consejo recibe y examina las quejas que le presentan por escrito grupos o particulares vinculados directa o indirectamente al asunto, en un plazo de cuatro semanas desde la publicación. Todos los años, el Consejo examina unas 145 quejas. El Consejo también puede actuar de oficio, medida que ha adoptado en una única ocasión, en 1997. Con respecto a las caricaturas, el Consejo rechazó las dos quejas que recibió alegando que se habían presentado después de vencer el plazo de cuatro semanas.

28. La Asociación de Editores de Prensa de Dinamarca ha adoptado directrices sobre la ética de los medios, que también utiliza el Consejo de Prensa junto con su propia jurisprudencia.

29. La Corporación de Radio y Televisión de Dinamarca respalda la total libertad editorial dentro del respeto de los demás derechos fundamentales. Su filosofía es que los periodistas deben tener motivos bien fundados para vulnerar otros derechos, actuando con fines de investigación y en asuntos de interés público.

30. Como señaló el Sindicato de Periodistas, la prensa está satisfecha con el actual nivel de libertad de expresión y no es favorable a la introducción de nuevas normas y leyes, especialmente mecanismos internacionales, que puedan amenazar su libertad. Sin embargo, el asunto de las caricaturas ha provocado un vivo debate en los medios de comunicación: si bien todo el mundo defiende el actual estado de la libertad de expresión, se considera que la prensa debería ser más responsable y consciente de que, en la sociedad de la información mundial, las opiniones y los puntos de vista se registran y observan en todo el mundo. Los conceptos de la autocensura y la autocritica se han reexaminado a través de los acontecimientos causados por el asunto de las caricaturas, y la supremacía del derecho a la libertad de expresión se contempla ahora bajo un nuevo prisma.

31. Se destacó que los dibujos y las caricaturas constituyen una parte importante de la cultura icónica utilizada en Dinamarca para criticar a personalidades y grupos de presión, con el objeto de poner de relieve un asunto que tal vez sea del interés general de los ciudadanos y les concierna.

32. También se reconoció que, dentro del ejercicio de la libertad de expresión, parte de la prensa no duda en apoyar visiones discriminatorias y medidas drásticas que podrían limitar el fenómeno de la inmigración. Además, los inmigrantes y las minorías son con frecuencia blanco de calumnias en los medios.

33. La libertad de religión se respeta rigurosamente en Dinamarca, pero resultaba evidente que, en general, las expresiones de la religión y las creencias eran poco populares entre una gran parte de los medios de comunicación y otros sectores de la sociedad. Otro elemento que debe tomarse en consideración es que las políticas de inmigración, al igual que en otros países, están en el centro del debate político, y que determinados partidos han hecho una enérgica campaña para convencer a gran parte de la población de que los inmigrantes son una de las principales urgencias que existen hoy día en Dinamarca. Por este motivo, las leyes de inmigración son actualmente muy estrictas. Sin embargo, el país ha mantenido su enfoque tradicionalmente activo de los derechos humanos y la cooperación humanitaria, y un importante sector de la población aprecia y promueve valores como la tolerancia y la solidaridad.

34. Dentro de este marco, los representantes de los medios consideraban que no existía, por su parte, ninguna conspiración, ningún complot detrás de la publicación de los dibujos, que en general se veía como un intento, aunque cuestionable, de abordar de forma franca y directa el problema de la autocensura en el trato con la comunidad musulmana y en las relaciones entre los daneses nativos y los inmigrantes.

35. Según las fuentes musulmanas con las que el Relator Especial se entrevistó durante su estancia en Dinamarca, los dibujos formaban parte de un incesante torrente de provocaciones contra esa comunidad y su religión. El objetivo de esa estrategia se podría considerar el descrédito sistemático de los musulmanes con el fin de reafirmar la supremacía de los valores daneses y contrarrestar los esfuerzos de integración. Según parece, a raíz de eso los musulmanes de Dinamarca habían decidido adoptar una actitud muy discreta en la vida pública que se definía como una posición de autocensura, ya que creían que podían convertirse fácilmente en blanco de duras críticas aunque no hubiera ningún motivo concreto.

36. Teniendo en cuenta la orientación general de las opiniones recogidas, el Relator Especial tuvo la impresión de que la drástica reacción que desencadenó en muchos países musulmanes el contenido de los dibujos había tomado a Dinamarca, a los daneses y a los editores y artistas involucrados totalmente por sorpresa: en su opinión, la reacción fue del todo desproporcionada al daño causado. Se inició un nuevo e intenso debate sobre la cuestión de las caricaturas danesas entre los medios de comunicación y grupos religiosos, así como entre los ciudadanos ordinarios. Ese debate, en un país con una larga tradición democrática y en el que la libertad de expresión es casi un dogma, fue muy articulado y estuvo altamente polarizado, pero no condujo a la violencia física; y éste es un aspecto que el Relator Especial desea recalcar.

37. Los resultados de ese intenso debate fueron de carácter e importancia diversos: los daneses tuvieron la sensación de que se había reforzado el sentido de la unidad en torno a los valores constitutivos de la nación y, ante todo, la libertad de expresión; sin embargo, también observaron que su país había vivido hasta ahora en una especie de aislamiento, lo cual garantiza una riqueza y una libertad razonables para todos sus ciudadanos pero no ayuda a entender la creciente interdependencia que existe entre pueblos y culturas. El tiempo dirá si el asunto de las caricaturas ha aportado alguna ventaja a la sociedad danesa y ha reforzado los conceptos del respeto y la tolerancia mediante una confrontación no violenta de ideas y opiniones².

² A number of mandate-holders have addressed the phenomenon of defamation of religion and incitement to religious hatred in the context of their regular activities. Since 2002, the Special

B. La gobernanza de Internet y la democracia digital

38. La creación de una organización internacional que rija Internet con un firme enfoque basado en los derechos humanos es una prioridad para las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general. Es fundamental que se formulen normas internacionales para velar por que Internet evolucione de forma sostenible como medio democrático de expresión, a fin de que la comunidad internacional incluya la promoción y la protección de los derechos humanos en la era que emerge. Esa organización elaboraría y aplicaría, mediante la labor conjunta de los organismos nacionales pertinentes, el sector privado y la sociedad civil, normas, reglas y principios compartidos que configurarían la evolución y el uso de Internet. La ampliación de los sistemas de comunicaciones de banda ancha en los países en desarrollo contribuirá, en gran medida, a la expansión de la economía relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones.

39. Varios gobiernos, con el apoyo activo de algunas empresas transnacionales que trabajan en esta esfera, han vigilado estrechamente la Red a fin de detectar y eliminar varias formas de oposición y crítica. Ciudadanos ordinarios han sido detenidos u hostigados por las autoridades sólo porque habían osado expresar su opinión mediante un correo electrónico o la lectura de una página web.

40. La represión política de los gobiernos es sólo un aspecto de las restricciones a la libertad de expresión en Internet; otras adoptan formas y contenidos más sutiles, pero no por ello menos insidiosos. La creación de un sistema mundial de medios digitales no se puede poner exclusivamente en manos de poderosos grupos mediáticos y otras fuerzas comerciales, que, por naturaleza, persiguen el propio lucro. La predominancia de un mundo digital orientado a la actividad comercial podría amenazar gravemente, mediante la invasión de la publicidad, la existencia de todas las demás actividades que pueden realizarse a través de Internet.

41. En el espíritu de la libertad de expresión que debería impregnar todas las actividades humanas, la gobernanza de Internet debe garantizar un mundo digital en que las iniciativas comerciales coexistan con proyectos sociales y culturales y eviten que los consumidores tengan que pagar por cualquier servicio. Por desgracia, de momento los anunciantes han demostrado ser muy agresivos en el mercado digital, y están desarrollando tecnologías dirigidas a los consumidores de Internet, y en especial a los jóvenes, cuando exploran el ciberespacio. Además, la injerencia en la reunión de datos y el seguimiento de la trayectoria del internauta restringen el derecho a la intimidad y, por consiguiente, la libertad de expresión de los usuarios habituales de Internet.

42. Obviamente, las asociaciones de consumidores de Internet están reaccionando contra esas amenazas: existe una tendencia definitiva entre internautas, *bloggers* y promotores de la libertad

Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance is mandated to examine the situation of Muslims and Arab peoples in various parts of the world in the aftermath of the events of 11 September 2001, which includes the question of defamation of religion (see E/CN.4/2006/17). Moreover, cases or situations that relate to defamation of religion have also made the object of communications sent to Governments by some mandate-holders (see, inter alia, E/CN.4/2006/5/Add.1).

de Internet a desarrollar las salvaguardias de la Red, lo cual debería garantizar que Internet no atienda únicamente intereses comerciales, sino que promueva asimismo el libre debate y el diálogo sobre cuestiones fundamentales para el desarrollo de un mundo mejor, a nivel local y también mundial³. Si bien parte del mundo digital debería preservarse para consideraciones comerciales, la cooperación entre empresas privadas e instituciones será un elemento central del desarrollo del contenido de Internet.

43. La intervención de una organización mundial será decisiva para garantizar el apoyo financiero que necesitan los países en desarrollo para ampliar la banda ancha, especialmente en las zonas en que obstáculos geopolíticos, o simplemente la ausencia de grandes masas de consumidores, impedirían la intervención de proveedores privados. Como se ha reiterado a menudo, la comunidad internacional no puede dejar pasar esta ocasión de reducir la brecha digital y debe dedicarle todos sus esfuerzos. Esta oportunidad de fomentar la libertad de expresión potenciará automáticamente muchos otros derechos humanos, en particular los derechos económicos, mediante la creación de nuevas posibilidades comerciales en las industrias relacionadas con las comunicaciones⁴.

C. Despenalización de los delitos de difamación

44. El derecho a poner en tela de juicio ideologías, figuras políticas y agentes económicos y sociales, especialmente para fines de investigación, es perfectamente legítimo y constituye una parte importante del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Los atentados contra la vida privada del individuo y contra sus creencias y valores personales, como la religión, la familia, etc., son mucho más controvertidos. Análogamente, hacer burla de una discapacidad y otras formas de discriminación como el racismo difícilmente se tolerarían en diversos modelos de sociedad civil.

45. El ejercicio de la libertad de expresión por parte de los profesionales de los medios de comunicación exige buen criterio, racionalidad y sentido de la responsabilidad. El uso de estereotipos y etiquetas y el hecho de insultar sentimientos religiosos profundamente arraigados no favorecen la creación de un entorno propicio al diálogo constructivo entre distintas comunidades. La polarización de opiniones puede propagar el odio étnico y religioso, y poner así en peligro delicados equilibrios sociales y culturales y la armonía de una sociedad multicultural.

46. En el derecho internacional, las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión deben respetar tres condiciones, que han de cumplirse simultáneamente: a) las restricciones deben estar establecidas por ley; b) deben perseguir un objetivo reconocido como legítimo; y c) han de ser proporcionadas, especialmente en su duración, a la consecución de ese objetivo. Si bien la protección de los derechos y la reputación de otras personas y la defensa de la seguridad nacional

³ See a decision of the United States of America Supreme Court on Internet and free speech (26 June 1997): <http://www.cdt.org/speech/cda/>; see also Declaration on Digital Democracy: <http://www.democraticmedia.org/issues/decDigitalDemocracy.html>.

⁴ On this matter see: The Information Economy Report 2006: The Development Perspective, UNCTAD/SDTE/ECB/2006/1 (16/11/2006).

son ciertamente objetivos legítimos, el verdadero desafío radica, en mayor medida, en proteger y promover la libertad de expresión sin crear barreras adicionales. Con demasiada frecuencia los casos de difamación ocultan la voluntad de los poderes políticos y económicos de tomar represalias contra denuncias de mala gestión o de corrupción, y de ejercer una presión indebida sobre la independencia de los medios de comunicación.

47. Una declaración se puede considerar difamatoria bajo determinadas circunstancias concretas: debe hacerse pública en forma verbal, escrita, de imagen o de gesto. Las declaraciones en forma escrita o de imagen, que incluyen los dibujos, los vídeos y las películas, entre otras cosas, se consideran delitos más graves porque su duración supera la de las simples declaraciones verbales, que en general se definen como calumnias. La declaración ha de ser falsa, en el sentido de que su contenido debe ser del todo incorrecto; debe ser injuriosa -no hay difamación sin injuria- y, por último, su autor debe carecer de protección, en el sentido de que determinadas categorías de personas no pueden ser demandadas por hacer una declaración, especialmente en su calidad profesional. Por último, una declaración se puede considerar difamatoria si ha sido formulada con verdadera mala intención, lo cual significa que existió una voluntad real de perjudicar a la persona difamada. La legislación nacional debería tratar de respetar esas normas comunes, que también se aplicarían a los casos relacionados con profesionales de los medios de comunicación y a ciudadanos ordinarios.

48. Desde esta perspectiva, el concepto de que los Estados deben intervenir en los casos de semejantes violaciones debería abandonarse progresivamente a favor de mecanismos regulados por autoridades independientes (los consejos de prensa, el defensor de la prensa), cuyos miembros tienen conocimientos especializados en ámbitos conexos. Esas autoridades evaluarán imparcialmente la gravedad de las violaciones y adoptarán decisiones que no pongan en riesgo los valores fundamentales de la libertad de expresión. También se podría recurrir al sistema judicial, pero la imposición de penas de prisión y multas desproporcionadas debería quedar totalmente excluido en delitos como la difamación.

49. La actitud de los gobiernos con respecto a la legislación sobre difamación suele ser ambigua y parece indicar que, a pesar de la tendencia hacia la despenalización de la difamación y la calumnia, los gobiernos tienden a mantener un cierto control sobre la libertad de crítica de los medios de comunicación. De hecho, algunos países que han reformado o abolido la legislación en materia de difamación han introducido al mismo tiempo normas de "desinformación", que a menudo se aplicarán a los casos que antes se trataban como asuntos de difamación.

50. Por otra parte, las instituciones del Estado parecen tener con frecuencia conceptos distintos de la difamación, de modo que no actúan de forma coherente. Es habitual que en algunos países el poder judicial, incluido el tribunal supremo, siga condenando a los profesionales de los medios de comunicación a penas de prisión mientras los poderes ejecutivo y legislativo han estado debatiendo e incluso aprobando nuevas normas sobre la reducción de la severidad de las sentencias, a menudo excluyendo las penas de prisión. En otros países, especialmente en aquellos en los que el poder judicial es, en gran medida, independiente del ejecutivo, la judicatura tiende a adoptar un enfoque poco severo al juzgar casos de difamación.

51. Lamentablemente, el encarcelamiento de periodistas por cargos de difamación o tras una condena por este motivo, así como la imposición de gravosas multas y/o la suspensión de la licencia del medio involucrado, siguen siendo habituales y suponen un grave obstáculo para la

libertad de los medios de comunicación, especialmente para las empresas medianas o pequeñas o incluso para los profesionales independientes, que no pueden permitirse un caro proceso judicial. En muchos países, los periodistas encarcelados son tratados como delincuentes ordinarios, y la detención preventiva es un método muy utilizado para impedir la crítica de figuras políticas, o de personas estrechamente vinculadas a las esferas de poder.

52. Las personalidades políticas y las figuras públicas, incluidos los propietarios de medios de comunicación, siguen demandando a los periodistas a pesar de que, por su papel institucional, deberían estar preparados para aceptar las críticas y el escrutinio público en mayor medida que los ciudadanos ordinarios. El aumento de la transparencia entre las elites políticas también ayudaría a promover un debate franco y bien argumentado, sin una confrontación excesiva, sobre cuestiones importantes.

53. La injerencia en la vida privada de la persona, independientemente de su condición social, no es compatible con la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. El derecho a la intimidad desempeña un papel fundamental al garantizar el pleno disfrute de la libertad de expresión, porque, mediante la protección de la esfera más íntima del individuo, vela por que toda persona pueda ejercer sus derechos sin temor a ser objeto de burla, y en el peor de los casos, de chantaje.

54. Otra tendencia preocupante es el intento de sustituir la difamación de personas por el concepto de difamación de los valores comunes, que se tratará en la esfera del derecho penal. Esos valores incluirían un sentido de la identidad nacional, símbolos del Estado como la bandera o el himno nacional, las instituciones del Estado, figuras o representantes como el Tribunal Supremo, los fundadores de la nación o el Primer Ministro, y a menudo se habla en este contexto de "difamación del Estado"⁵. A este respecto, el Relator Especial destaca que el ejercicio de la libertad de expresión siempre debería garantizarse en el examen de hechos históricos. La introducción de nueva legislación en la que la difamación se tipifica bajo otros términos es también inaceptable.

55. Cabe observar una tendencia alentadora en varios lugares del mundo hacia la despenalización de la difamación y los delitos conexos. Los progresos realizados en esta esfera son especialmente evidentes en los países latinoamericanos, donde, a pesar de existir diversas otras formas de violación de la libertad de expresión, la difamación como delito penal parece estar en declive⁶. Mientras se espera la adopción y la entrada en vigor de instrumentos

⁵ Concluding observations of the Human Rights Committee, Mexico, United Nations document CCPR/C/79/Add.109, paragraph 19. See also the comments by the Government of Mexico on the concluding observations of the Human Rights Committee, CCPR/C/79/Add.123 (2000). The Human Rights Committee also welcomed the amendment of the criminal code eliminating the crime of defamation of the Republic [of Slovakia] and its representatives, concluding observations of the Human Rights Committee, CCPR/CO/78/SVK (2003).

⁶ See Principle 10 of the Declaration of Principles on Freedom of Expression (also known as the Chapultepec Declaration) approved by the Inter-American Commission on Human Rights at its 108 regular session (1994). See also point XII, resolution on the Adoption of the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa (2002), African Commission on Human and Peoples' Rights/Res. 62 (XXXII) 02.

legislativos especiales, las autoridades competentes deberían adoptar medidas de emergencia, como la concesión de amnistías o indultos, a fin de garantizar que ningún profesional de los medios de comunicación ni otro ciudadano sea encarcelado por difamación, y que las posibles multas sean de cuantía razonable.

56. Al mismo tiempo, los países siguen insistiendo en la aplicación de medidas legislativas, que penalizan gravemente la libertad de prensa e imponen graves sanciones, e incluso penas de prisión, a los periodistas condenados por difamación y delitos similares. Este régimen también se puede aplicar a personas ajenas al periodismo, que pueden sentirse profundamente angustiadas y verse obligadas a gastar importantes sumas de dinero para contratar a un abogado.

57. Los escritores son un elemento central de la libertad de expresión y el progreso humano. No es sorprendente que sean, pues, uno de los objetivos favoritos de la censura, especialmente cuando, como sucede a menudo, proponen perspectivas y opiniones que no son del gusto de las elites políticas, económicas y religiosas dominantes. En muchos países se utilizan largas penas de prisión para acallar a los escritores y advertir a los demás que se abstengan de expresar sus opiniones. El Relator Especial desea encomiar la iniciativa del Comité de Escritores en Prisión de PEN International de declarar el 15 de noviembre Día del Escritor Encarcelado. Este tipo de acción pacífica contribuye a señalar a la atención del público cuestiones que no tratan suficientemente los principales medios de comunicación.

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

58. El Relator Especial sigue lamentando profundamente el creciente número de muertes y otras formas de violencia entre los trabajadores de los medios de comunicación, cuyo riesgo profesional ha aumentado a un nivel inaceptable. En los últimos 12 años, más de 1.100 periodistas y personal de los medios de comunicación han resultado muertos en el desempeño de sus funciones⁷. Esa trágica cifra es el precio de una información independiente y pluralista, en la que la multiplicidad de perspectivas y criterios permiten a los ciudadanos formarse una opinión sobre temas de interés significativo. La violencia contra los periodistas también aumenta con numerosos casos de hostigamiento físico y mental y amenazas, que a menudo afectan también a los familiares de esos profesionales.

59. Ciento cuarenta y tres profesionales de los medios de comunicación, 31 de los cuales eran empleados de dichos medios, fallecieron entre el 1º de enero y el 1º de diciembre de 2006. Treinta y seis perecieron en América, 32 en Asia, 6 en Europa y África y 63 en el Oriente Medio. Esta última cifra se puede atribuir casi por completo al conflicto en el Iraq, en que 59 profesionales de los medios perdieron la vida durante el período que se examina. Al 23 de noviembre de 2006, 159 periodistas y personal de apoyo habían perdido la vida desde que se inició la guerra del Iraq, que ha sido de lejos el conflicto más peligroso para los medios de comunicación de toda la historia. La mayoría de ellos eran varones iraquíes que trabajaban en la zona de Bagdad. Otros países en los que la seguridad de los profesionales de los medios fue un importante motivo de preocupación en el mismo período fueron México y Filipinas, con la muerte de ocho periodistas en cada país. En México, la mayoría de ellos fallecieron mientras seguían las protestas en Oaxaca, mientras que en Filipinas los motivos de esas muertes fueron la

⁷ International Federation of Journalists, see www.ifj.org.

filiación política y religiosa y la realización de actividades de investigación sobre negocios ilícitos. Seis profesionales de los medios de comunicación fueron asesinados en Sri Lanka, sobre todo en el contexto del conflicto étnico⁸.

60. El Relator Especial desea suscribir la resolución aprobada por el Instituto Internacional de la Prensa en su Asamblea General Anual, celebrada el 29 de mayo de 2006, y por el Instituto Internacional de Seguridad en las Noticias (INSI) sobre la responsabilidad de los gobiernos en la adopción de medidas adecuadas para llevar ante la justicia a los culpables de violaciones de los derechos humanos contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación. El Relator Especial también comparte la opinión de que las empresas editoras de medios deben redoblar su voluntad de garantizar la seguridad de los periodistas y adoptar medidas adecuadas para permitirles desempeñar su labor de la mejor manera posible en situaciones peligrosas.

61. El Relator Especial toma nota con reconocimiento de los esfuerzos desplegados por instituciones y organizaciones especializadas en relación con la adopción de principios y normas, así como la creación de un emblema para la prensa, a fin de mejorar la seguridad de los profesionales de los medios de comunicación⁹. Esas iniciativas ponen de relieve la magnitud del problema y pueden hacer una experta contribución al debate que rodea las medidas que han de adoptarse a este respecto a nivel internacional. En este contexto, el Relator Especial considera que, de forma ideal, la aprobación por la Asamblea General de directrices sobre la seguridad de los profesionales de los medios que trabajan en zonas de guerra o de conflicto podría otorgar a la comunidad internacional un instrumento que todas las partes interesadas podrían aplicar fácilmente a nivel nacional¹⁰. Actualmente, la principal prioridad sería elaborar un estudio para

⁸ International News Safety Institute, see www.newssafety.com. In addition, other major organizations like the Committee for the Protection of Journalists (see www.cpj.org) and Reporters Sans Frontières (www.rsf.org) provide reliable statistics concerning media professional casualties. Differences are generally due to the possible inclusion or exclusion of figures concerning media support staff - drivers, interpreters - or media professionals other than journalists and reporters, mainly cameramen, soundmen, photographers. Freelance journalists are more difficult to track than professionals working for a media company.

⁹ International News Safety Institute, Protection of Journalists in conflict - Fundamental Rules - Brussels, 7 August 2006, see <http://www.newssafety.com/stories/insi/conflictrules.htm>. Reporters without Borders, Charter for the safety of journalists working in war zones or dangerous areas, Paris 2002, see http://www.rsf.org/print.php3?id_article=2350. For the Press Emblem initiative and the Media Casualties Ticking Clock, see www.pressemblem.ch.

¹⁰ See First Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, section III, chapter III, Journalists, article 79. Measures of protection for journalists (1) Journalists engaged in dangerous professional missions in areas of armed conflict shall be considered as civilians within the meaning of article 50, paragraph 1. (2) They shall be protected as such under the Conventions and this Protocol, provided that they take no action adversely affecting their status as civilians, and without prejudice to the right of war correspondents accredited to the armed forces to the status provided for in article 4 A (4) of the Third Convention. (3) They may obtain an identity card similar to the model in annex II of this Protocol. This card, which shall be issued by the

ofrecer al Consejo un análisis completo e imparcial del fenómeno, que comprendiera diversas opciones viables para un planteamiento operativo de las posibles soluciones.

62. Ese estudio podría incluir las siguientes cuestiones: la protección internacional de que gozan los profesionales de los medios de comunicación y su situación jurídica, especialmente cuando se encuentran en misión a una zona peligrosa; las causas fundamentales de la violencia de que son objeto; la responsabilidad del Estado y la responsabilidad personal; formas de mejorar la seguridad mediante iniciativas adoptadas, entre otras, por empresas editoras de medios, autoridades nacionales e internacionales y organizaciones profesionales; y el establecimiento de un fondo de contribuciones voluntarias para indemnizar a las familias de los profesionales de los medios que han perdido la vida en el desempeño de sus funciones.

63. Con respecto a esta última propuesta, el Relator Especial considera que para establecer un fondo de ayuda a favor de los familiares de los profesionales de los medios fallecidos durante el desempeño de sus funciones y en razón de sus actividades profesionales, más allá de su intrínseco valor de solidaridad internacional, también ayudaría a hacer de la seguridad de los periodistas una cuestión fundamental de derechos humanos con los auspicios de las Naciones Unidas¹¹. Gobiernos, organizaciones e instituciones intergubernamentales y regionales, ONG y particulares, pueden cooperar en el establecimiento de un fondo de ayuda en beneficio de los familiares de los profesionales de los medios fallecidos durante el desempeño de sus funciones y en razón de sus actividades profesionales. Como gesto de solidaridad, este tipo de apoyo se destinaría principalmente a las familias carentes de recursos financieros significativos y residentes en los países en desarrollo, a fin de mitigar la falta de ingresos debida a la muerte de esa persona. Las normas y los métodos de trabajo de ese fondo se podrían formular desde órganos similares ya establecidos dentro del sistema de las Naciones Unidas, procurando que la junta directiva incluyera a personalidades de gran talla moral, imparcialidad y conocimientos especializados en este fenómeno.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

64. La represión de las fuentes más activas de opinión y de expresión, a saber, periodistas, sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes y maestros, escritores y artistas, suele seguir un patrón idéntico en distintos países de todo el mundo. La gama de posibles violaciones incluye la muerte, la desaparición forzosa, la detención y el encarcelamiento arbitrarios, el maltrato, las amenazas y el hostigamiento, el enjuiciamiento sin las debidas garantías y diversos tipos de

Government of the State of which the journalist is a national or in whose territory he resides or in which the news medium employing him is located, shall attest to his status as a journalist.

¹¹ A number of media organizations run safety programmes and funds. In addition to those already mentioned, see also International Federation of Journalists Safety Fund, which also help with medical and legal assistance, and travel. International Pen runs a PEN Emergency Fund, which raises funds for imprisoned, or otherwise threatened, writers and journalists (www.internationalpen.org.uk).

medidas administrativas y judiciales. Las mujeres y las minorías que ejercen su derecho a la libertad de expresión pueden sufrir presión adicional de las autoridades. En esencia, el esquema de las violaciones del derecho a la libertad de expresión no parece haber cambiado, si bien el Relator Especial ha observado un considerable aumento de las violaciones contra los usuarios de Internet. La comunidad de los medios de comunicación parece cada vez más preocupada por la seguridad y la protección de sus profesionales, que ha empeorado en número de víctimas durante el conflicto del Iraq.

65. El Relator Especial siente consternación ante la inacabable espiral de violencia, en particular de atentados mortíferos, contra los profesionales de los medios. Más que nunca, periodistas y trabajadores de los medios de comunicación son blanco de múltiples agresores que reaccionan contra el ejercicio del derecho a la información en nombre de diversos intereses, legítimos e ilegítimos. Los ataques que perpetran grupos armados, incluidos ejércitos nacionales y fuerzas del orden, y corporaciones económicas siguen siendo los más letales para los profesionales de los medios, que pagan muy caros sus esfuerzos para ofrecer al público una información exhaustiva y multidimensional.

66. Los gobiernos y las instituciones estatales son los principales responsables de velar por la seguridad de los ciudadanos, incluidos los profesionales de los medios de comunicación. La formulación de normas jurídicas internacionales relativas a la seguridad y la protección de esos profesionales es una cuestión de gran urgencia que exige la rápida respuesta de la comunidad internacional de derechos humanos. La impunidad de los culpables, que a menudo eluden todo tipo de proceso jurídico, se ha convertido cada vez más en un obstáculo para la expansión de una información independiente y pluralista. La falta de medidas, la negligencia y la colusión con entidades delictivas debe considerarse, en varios sentidos, un cuadro de violaciones de los derechos humanos.

67. Como ya se ha señalado en años anteriores, la actual situación internacional ha tenido efectos negativos en la libertad de expresión y de circulación: varios gobiernos han aplicado legislación preventiva de lucha contra el terrorismo, que en algunos casos podría dar lugar a la reintroducción de prácticas que están prohibidas conforme a las normas internacionales de derechos humanos¹². El Relator Especial observa que esas leyes, especialmente cuando se refieren al cierre de empresas editoras de medios, a la censura de publicaciones y programas y a medidas de detención y encarcelamiento contra profesionales de los medios, tendrán sin duda un efecto negativo en la libertad de expresión. Lo mismo puede decirse de la libertad de asociación: sindicalistas, grupos de estudiantes, agrupaciones sociales y culturales e intelectuales han sufrido por la aplicación de leyes que, inevitablemente, limitan el alcance de la libertad de expresión.

68. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la sociedad al ofrecer un foro para el debate y el intercambio de opiniones e ideas. En muchos países, las actividades de los medios están garantizadas por un conjunto de normas y reglas que defienden la libertad de expresión, especialmente al debatir cuestiones controvertidas de interés público. La existencia de un código ético alienta a los profesionales de los medios a trabajar eficazmente mediante todo

¹² See the Annex of the present report.

un abanico de opiniones y perspectivas que ayudan al público a formarse una idea básica de acontecimientos y situaciones¹³.

69. El ejercicio de la libertad de expresión por los profesionales de los medios exige buen criterio, racionalidad y sentido de la responsabilidad. El hecho de insultar religiones, creencias profundamente arraigadas e identidades étnicas mediante el uso de estereotipos y de etiquetas no favorece la creación de un entorno propicio a un diálogo constructivo y pacífico entre distintas comunidades. La polarización basada en argumentos distorsionados puede propagar el odio étnico y religioso y poner en peligro el delicado equilibrio social y cultural que resulta de los incansables esfuerzos para consolidar una sociedad multicultural armoniosa. Las asociaciones de periodistas deben velar por que el debate entre profesionales sobre cuestiones polémicas, como los asuntos religiosos, pueda establecer el nivel aportando percepciones y análisis a fondo.

70. No existe contradicción alguna entre los principios de la libertad de religión y la libertad de expresión, que se refuerzan mutuamente y fomentan la base humana y espiritual de sociedades y poblaciones. El respeto de los sentimientos religiosos y la garantía de la libertad editorial deben hallar su propio equilibrio dentro de un contexto social y cultural dado.

71. Sin embargo, hay que fomentar la libre circulación de información y opiniones, y particularmente en un momento de creciente acceso mundial a la información, ya que eso representa una importante fuente de inspiración y contacto entre distintos pueblos y culturas. La expresión no violenta de opiniones, ya sea verbalmente, a través de la prensa o de otros medios autorizados, también debería fomentarse. El ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales y, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones necesarias para garantizar, entre otras cosas, el respeto de los derechos de los demás. Según el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esas restricciones deberán estar expresamente fijadas en la ley a fin de definir claramente el carácter de las limitaciones de la libertad de expresión. Además, en el párrafo 3 se indica de forma precisa por qué motivos se podrán aplicar esas restricciones: a) para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) para la protección de la seguridad nacional, el orden público (*ordre public*) o la salud o la moral públicas. Esas restricciones deberán aplicarse sólo en casos de extremo peligro para el orden democrático, y deberían estar sujetas a plazos bien definidos. Con respecto a la restricción mencionada en el apartado a) del párrafo 3, el respeto de los derechos y de la reputación de los demás, incluido el derecho a la intimidad, debería ejercerse sin acallar el debate sobre temas importantes, y sin insultar los sentimientos de otras personas.

72. La legislación sobre nuevas tecnologías parece ser una preocupación de primera magnitud, incluso en entornos tradicionalmente favorables a la libertad de expresión. 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 propagación de ideas extremistas y tensiones étnicas. Sin embargo, 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

¹³ The Five Fault Lines by the late Robert C. Maynard are an excellent example of rationalization of this problem, see <http://www.maynardije.org/programs/faultlines/>.

el alcance del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Las nuevas tecnologías de la comunicación también han abierto un amplio debate sobre los límites entre el derecho a acceder a la información y el derecho a la vida privada.

73. La gobernanza de Internet y los derechos humanos es uno de los temas que debería estimular el debate de la comunidad internacional en un futuro próximo. La gobernanza de Internet debería estar sólidamente vinculada a una visión de derechos humanos: garantizar la libertad de opinión y de expresión en Internet y otros nuevos instrumentos de comunicación es un elemento estratégico de la lucha contra la pobreza en todo el mundo. El hecho de que las nuevas tecnologías se puedan utilizar en todo el mundo contribuirá a reducir la brecha social y económica entre países desarrollados y países en desarrollo.

74. La libertad de expresión por Internet no puede depender exclusivamente de simples intereses comerciales. Las fuerzas económicas deben ser colaboradoras fiables de la sociedad civil y exigir los derechos humanos, la igualdad en la justicia, la atención sanitaria y la protección del medio ambiente, que serán, cada vez más, elementos indispensables para la construcción de las sociedades del futuro. Por otro lado, la vigilancia sistemática de la trayectoria de los internautas, que es un claro ejemplo de violación del derecho a la intimidad, puede alterar su propia capacidad de tomar una decisión independiente, lo cual limita en última instancia su libertad de opinión.

75. Existe una tendencia constante, que goza del apoyo del Relator Especial, hacia la despenalización de los delitos de difamación. El número de países que han aprobado nueva legislación que traslada esta categoría de delitos al ámbito civil sigue aumentando. Lamentablemente, 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 en muchos otros países.

B. Recomendaciones

76. El Relator Especial insta a los Gobiernos a evaluar la legislación nacional y las prácticas judiciales vigentes que se refieren a todas las formas de libertad de opinión y de expresión y a iniciar, cuando sea necesario, procesos de reforma a fin de garantizar la conformidad con las normas y reglamentos de derechos humanos. El Relator Especial también recomienda a los gobiernos que consideren, entre otras cosas, la protección y la promoción de la independencia de los medios de comunicación con carácter prioritario, a fin de garantizar un constante avance en el ámbito de la libertad de expresión y de información.

77. El Relator Especial invita al Consejo de Derechos Humanos a examinar, en un debate abierto, las recomendaciones incluidas en el informe conjunto presentado en su segundo período de sesiones por la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre la cuestión de la difamación de la religión y la incitación al odio religioso (A/HRC/2/3). Dicho informe comprende un amplio conjunto de recomendaciones y conclusiones que servirán de base a las medidas que decida adoptar el Consejo, con miras a promover un enfoque equilibrado de la búsqueda de una existencia pacífica entre personas de distintas religiones y culturas.

78. El Relator Especial insta a las autoridades de los medios de comunicación independientes y a las asociaciones de medios de comunicación a que se mantengan alerta en lo relativo al uso de formas de expresión caracterizadas por la difamación de religiones y connotaciones discriminatorias en relación con grupos étnicos y otros grupos vulnerables. El uso indiscriminado de la difamación de mujeres, minorías y otros grupos, especialmente migrantes y solicitantes de asilo, pone en peligro el debate público y promueve la autocensura y la sensación de temor. Esas formas de expresión también afectan negativamente la calidad y la dignidad del periodismo, y en definitiva hacen peligrar la integridad de los medios. A este respecto, las asociaciones de medios de comunicación deberían organizar sistemáticamente cursos de capacitación de derechos humanos para sus miembros, si fuera necesario con la asistencia de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones de expertos, a fin de fomentar la ética profesional y el conocimiento de los derechos humanos. Las asociaciones de medios también deberían velar por que las cuestiones sociales más delicadas sean objeto de constante debate en los foros profesionales.

79. El Relator Especial subraya enérgicamente que cualquier nuevo órgano intergubernamental que administre, parcial o totalmente, la gobernanza de Internet deberá basarse en una perspectiva de derechos humanos. La universalidad del derecho a la libertad de opinión y de expresión, definido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y reiterado en otros instrumentos 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 el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, deben orientar a los gobiernos y a la comunidad internacional en general en esta empresa.

80. Mientras tanto, 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 quienes mantienen sitios en la Web y a los *bloggers* la misma protección que a los medios profesionales. 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 fuera de las disposiciones legislativas necesarias que protegen contra la pornografía infantil. Además, los Estados deben cerciorarse de que la gobernanza de Internet promueva la disponibilidad universal de las nuevas tecnologías y no esté limitada por consideraciones exclusivamente económicas y comerciales a fin de fomentar la educación y la sensibilización, especialmente en las zonas menos desarrolladas.

81. El Relator Especial insta enérgicamente a los gobiernos a que despenalicen la difamación y otros delitos similares. Éstos deberían tratarse con arreglo al derecho civil. La cuantía de las multas pagadas como reparación debe ser razonable y permitir la continuación de la actividad profesional. El Relator Especial también insta a los gobiernos a que pongan en libertad inmediata e incondicionalmente a todos los periodistas detenidos en razón de sus actividades en los medios de comunicación. Las penas de prisión deberían quedar excluidas en los delitos que se refieren a la reputación de otras personas, como la difamación y la calumnia.

82. Los gobiernos también deberían abstenerse de introducir nuevas normas que persigan los mismos objetivos que las leyes de difamación bajo nuevos términos jurídicos distintos, como la desinformación y la difusión de información falsa. Bajo ningún concepto deberían considerarse delitos las críticas de la nación, sus símbolos, el gobierno, sus miembros y sus actividades. Los funcionarios electos y las autoridades deben ser conscientes de que, por su papel, pueden atraer la atención de la prensa en el desempeño de sus funciones. Por otra parte, los gobiernos deben velar por que el derecho a la intimidad, especialmente en relación con la vida familiar y los menores, esté suficientemente protegido sin restringir el derecho de acceso a la información, que contribuye a la transparencia y al control democrático de los asuntos públicos.

83. En este contexto, el Relator Especial invita a los gobiernos a estudiar la oportunidad de crear una autoridad independiente sobre comunicaciones, cuyos miembros dispongan de conocimientos pertinentes en esferas conexas, y un defensor de los medios de comunicación, a los que podrían confiarse, respectivamente, 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. Esas autoridades evaluarían imparcialmente la gravedad de las violaciones y pronunciarían sentencias que no pusieran en peligro los valores fundamentales de la libertad de expresión.

84. La acción conjunta de una autoridad independiente sobre comunicaciones y de un defensor de los medios de comunicación podría garantizar en definitiva que, además de los grupos económicos y políticos, diversos agentes de la sociedad civil, las comunidades locales, las minorías y los grupos vulnerables pudieran ejercer su derecho a la libertad de opinión y de expresión gracias a su libre acceso a los medios. Esa autoridad también podría tener el mandato de controlar la conformidad de la competencia de los participantes económicos en el mercado de la información. Los consumidores deben ser capaces de elegir sin estar sujetos a monopolios públicos o privados, un fenómeno que pone en grave peligro la pluralidad de la información, afecta la independencia de los medios de comunicación e incrementa el costo del acceso. Además, los regímenes monopolistas hacen que sea más fácil controlar y censurar las opiniones de los ciudadanos y, al mismo tiempo, pueden dirigir, a menudo en forma velada, sus elecciones en varias esferas.

85. 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 considerar, cuando proceda, la creación de mecanismos especiales de protección, que permitirían a los periodistas seguir desarrollando su actividad con un nivel aceptable de seguridad y manteniendo su independencia. Las empresas editoras de medios de comunicación también podrían decidir cubrir los gastos de protección flexible de los periodistas en peligro. La identificación y el castigo adecuado de los autores de atentados contra periodistas contribuirán a reforzar el estado de derecho y cimentarán la confianza del ciudadano corriente en las instituciones del Estado. Los profesionales de los medios no deberían, bajo ningún concepto, verse obligados a soportar la carga económica de su protección física, además de la angustia de encontrarse en situación de riesgo. Los gobiernos deberían también asegurar la protección de otras categorías en situación de riesgo, como los sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes y maestros y artistas.

86. El Relator Especial reitera su llamamiento al Consejo de Derechos Humanos para que preste mayor atención a la cuestión de la seguridad y la protección de los periodistas, especialmente en situaciones de conflicto armado. El Consejo tal vez desee estudiar la posibilidad, como ya se ha comentado, de encomendar al Relator la preparación de un estudio sobre las causas de la violencia contra los profesionales de los medios, que se base, entre otras cosas, en información y experiencias de los gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y que comprenda un amplio conjunto de conclusiones y recomendaciones. Este estudio podría ser un primer paso hacia un debate, dentro del Consejo de Derechos Humanos, sobre esta importante cuestión.

Anexo I

DECLARACIÓN CONJUNTA

Realizada por el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, Ambeyi Ligabo, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Miklos Haraszti, y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Eduardo Bertoni¹⁴.

Habiéndose discutido estos temas en Londres y de manera virtual con el apoyo del artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión;

Recordando y reafirmando sus Declaraciones Conjuntas del 26 de noviembre de 1999, el 30 de noviembre de 2000, el 20 de noviembre de 2001, el 10 de diciembre de 2002, el 18 de diciembre de 2003 y el 6 de diciembre de 2004;

Reconociendo la gran y cada vez mayor importancia de Internet como un vehículo para facilitar en la práctica el libre flujo de información e ideas que yacen en el corazón del derecho a la libertad de expresión;

Subrayando la necesidad de la aplicación estricta de las garantías internacionales de la libertad de expresión al Internet;

Conscientes de los constantes debates acerca de la gobernabilidad del Internet y de las preocupaciones que se han manifestado acerca de la interferencia de los gobiernos en Internet;

Condenando los intentos de algunos gobiernos de usar la necesidad de combatir el terrorismo como una justificación para adoptar leyes que restringen la libertad de expresión de manera ilegítima;

Consternados porque el estándar para restringir la expresión en supuestos de incitación, correctamente establecido en las áreas del orden público y la seguridad nacional, ha evolucionado a favor de términos vagos y potencialmente muy abarcativos;

Observando la necesidad de contar con mecanismos especializados para promover la libertad de expresión en todas las regiones del mundo y celebrando la designación por parte de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de un Relator para la Libertad de Expresión;

Adoptan, el 21 de diciembre de 2005, la siguiente Declaración:

Sobre Internet

- A ninguna persona se le debe requerir su registración o la obtención de un permiso de cualquier organismo público para operar un servicio de provisión de Internet, sitio de

¹⁴ Ignacio Álvarez replaced Mr. Bertoni on 15 March 2006.

Internet, *blog* o cualquier otro sistema para difundir información en línea (*on line*) incluyendo la difusión de Internet por los medios de comunicación de radio y televisión. Esto no es aplicable a la registración con un nombre de dominio por razones puramente técnicas o a reglas de aplicación general que son aplicables sin hacer ninguna distinción por el tipo de operación comercial.

- El Internet, tanto a nivel global como local, sólo debe ser controlado por organismos públicos protegidos de la interferencia política y comercial del gobierno, justamente como la libertad de dicha interferencia ya es universalmente reconocida en el área de la prensa escrita y los medios de comunicación de radio y televisión. La regulación a nivel nacional de los nombres de dominio de Internet nunca debe ser utilizada como un medio para controlar su contenido.
- El derecho a la libertad de expresión impone a todos los Estados la obligación de asignar los recursos adecuados para promover el acceso universal a Internet, incluyendo puntos de acceso en la vía pública. La comunidad internacional debe tener el acceso universal a Internet como una prioridad en el marco de programas asistenciales para ayudar a los países pobres a cumplir con esta obligación.
- La filtración de sistemas no controlados por usuarios finales -ya sea impuesta por un proveedor gubernamental o comercial del servicio- es una forma de censura previa y no puede estar justificada. La distribución de productos para filtrar sistemas diseñados para usuarios finales sólo debe ser permitida cuando esos productos provean información clara a los usuarios finales acerca de cómo funcionan y sus potenciales defectos en términos de filtros excesivamente abarcativos.
- Las personas no deben ser consideradas responsables por el contenido de Internet que no es de su autoría, a menos que hayan adoptado el contenido como propio o se hayan negado a obedecer una orden de un tribunal para remover ese contenido. La jurisdicción en casos relativos a Internet debe restringirse a aquellos Estados en los que el autor se haya establecido o a los cuales el contenido se haya dirigido específicamente; no debe establecerse la jurisdicción en un Estado simplemente porque el contenido haya sido descargado allí.
- Las restricciones basadas en el contenido de Internet, ya sea que se apliquen a la difusión o a la recepción de información, sólo deben imponerse en estricta conformidad con la garantía de la libertad de expresión, tomando en consideración la naturaleza especial de Internet.
- Las empresas que proveen buscadores de Internet, *chat*, publicidad u otros servicios de Internet deben esforzarse para asegurar que se respetan los derechos de sus clientes de usar Internet sin interferencias. A pesar de que esto puede acarrear dificultades con relación a algunas operaciones en ciertos países, se alienta a estas empresas para que trabajen en forma conjunta, con el apoyo de otros accionistas, para resistir intentos estaduales de controlar y restringir el uso de Internet, en oposición a los principios aquí establecidos.

Sobre medidas antiterroristas

- El derecho a la libertad de expresión es universalmente reconocido como un derecho humano preciado, y responder al terrorismo restringiendo este derecho puede facilitar ciertos objetivos terroristas, en particular el socavamiento de los derechos humanos.
- Mientras que puede ser legítimo prohibir la incitación al terrorismo o a actos de terrorismo, los Estados no deben emplear términos vagos tales como "glorificando" o "promoviendo" el terrorismo cuando restringen la libertad de expresión. La incitación debe ser entendida como un llamado directo a cometer terrorismo, con la intención de que promueva el terrorismo, y en un contexto en el que el llamado es directamente responsable de incrementar la probabilidad de que ocurra un acto terrorista.
