

**Consejo de Derechos Humanos****14º 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\****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 segundo informe anual que presenta el actual titular, cuyo mandato comenzó el 1º de agosto de 2008.

Después de una introducción (capítulo I del informe), en el capítulo II se presenta una breve exposición de las principales actividades realizadas por el Relator Especial entre marzo de 2009 y marzo de 2010, las comunicaciones enviadas, los comunicados de prensa emitidos y la participación del Relator Especial en reuniones y eventos. En el capítulo III se desarrollan cuatro temas principales: a) las consideraciones generales sobre la libertad de opinión y expresión; b) la libertad de expresión de grupos que necesitan una atención específica y la lucha contra la discriminación; c) las restricciones y limitaciones permisibles a la libertad de expresión; y d) la protección de periodistas y libertad de prensa. En el capítulo IV se presentan las conclusiones y recomendaciones generales del Relator Especial sobre los temas principales.

La primera adición a este informe contiene un resumen de las comunicaciones emitidas por el Relator Especial entre el 1º de enero de 2009 y el 19 de marzo de 2010, incluyendo las respuestas recibidas de los gobiernos entre el 16 de mayo de 2009 y el 14 de mayo de 2010. La segunda adición contiene la Declaración Conjunta de los cuatro mecanismos internacionales sobre la libertad de expresión de febrero de 2010.

---

\* Documento presentado con retraso.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Actividades del Relator Especial .....	4–23	3
A. Comunicaciones .....	4	3
B. Participación en reuniones y eventos.....	5–19	3
C. Visitas a los países.....	20–23	5
III. Temas principales .....	24–103	5
A. Consideraciones generales sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión .....	24–39	5
B. Libertad de expresión de grupos que necesitan una atención específica, y lucha contra la discriminación.....	40–71	8
C. Restricciones y limitaciones permisibles a la libertad de expresión.....	72–87	13
D. Protección de periodistas y libertad de prensa.....	88–103	17
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	104–133	18
A. Conclusiones .....	104–118	18
B. Recomendaciones.....	119–133	20

## **I. Introducción**

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos por el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos. La adición al informe (A/HRC/14/23/Add.1) contiene un resumen de las comunicaciones enviadas por el Relator Especial entre el 1º de enero de 2009 y el 19 de marzo de 2010, incluyendo las respuestas recibidas de los Gobiernos entre el 16 de mayo de 2009 y el 14 de mayo de 2010.

2. Desde que asumió su mandato el 1º de agosto de 2008, el Relator Especial se ha comprometido con diversos actores interesados, en un espíritu de transparencia, apertura y diálogo positivo. El Relator Especial reitera su enfoque de comprometerse constructivamente con todos los actores interesados a fin de fortalecer la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en todo el mundo.

3. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/11/4), el Relator Especial abordó dos cuestiones prioritarias: el derecho al acceso a la información en situaciones de extrema pobreza, y la protección de periodistas y profesionales de medios de difusión trabajando en situaciones de conflicto. En el presente informe, el Relator Especial abordará el derecho a la libertad de opinión y de expresión de grupos que necesitan una atención específica (mujer, niños, población en extrema pobreza, minorías y pueblos indígenas) y la lucha contra la discriminación, las limitaciones permisibles y no permisibles al derecho a la libertad de opinión y de expresión en el derecho internacional de los derechos humanos, y la protección de periodistas y libertad de prensa.

## **II. Actividades del Relator Especial**

### **A. Comunicaciones**

4. Entre el 1º de enero de 2009 y el 19 de marzo de 2010, el Relator Especial envió 304 comunicaciones, 284 de las cuales fueron firmadas conjuntamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales. La distribución geográfica de las comunicaciones fue la siguiente: el 32% en Asia y el Pacífico; el 22% en América Latina y el Caribe; el 19% en África; el 14% en Europa, América del Norte y Asia central; y el 12% en Oriente Medio y África septentrional.

### **B. Participación en reuniones y eventos**

5. El Relator Especial atendió numerosas reuniones con autoridades de gobierno y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de considerar aspectos relacionados con el derecho a la libertad de opinión y expresión. Asimismo participó en eventos académicos internacionales y foros mundiales en los cuales se debatieron temas relacionados con el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión.

6. Del 20 al 24 de abril, el Relator Especial participó en la Conferencia de Examen de Durban que tuvo lugar en Ginebra y también participó en un evento paralelo junto con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, en torno al tema de la libertad de expresión y la incitación al odio racial o religioso, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para

los Derechos Humanos. En el mismo se adoptó una declaración conjunta sobre Libertad de expresión e incitación al odio racial y religioso<sup>1</sup>.

7. Del 26 al 29 de abril, el Relator Especial participó en un evento en Doha organizado por Al Jazeera Media Training and Development Centre en cooperación con el Geneva Institution for Human Rights, titulado "El papel de los medios en la promoción y protección de los derechos humanos".

8. Con motivo del Día internacional de la libertad de expresión proclamado por la Asamblea General, el Relator Especial participó del 1º al 3 de mayo en el evento organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Doha Center for Media Freedom, sobre el tema "El potencial de los medios de comunicación: diálogo, entendimiento mutuo y reconciliación" en cuyo marco también se entregó el Premio Mundial de Libertad de Prensa UNESCO-Guillermo Cano 2009.

9. Del 1º al 6 de junio participó en el Global Media Forum, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

10. Del 29 de junio al 2 de julio, el Relator Especial participó en la 16º reunión anual de Relatores Especiales, Representantes, Expertos Independientes y Jefes de Grupos de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra.

11. En julio, por invitación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, el Relator Especial viajó a la Argentina, para participar en varias reuniones y acompañar el proceso de aprobación de la Ley de servicios de comunicación audiovisual, que finalmente fue aprobada.

12. Los días 1º y 2 de septiembre, participó en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos de la Unión Europea (COHOM) en Bruselas, abordando de manera particular la libertad de expresión en Internet.

13. El 10 de septiembre, participó en México en el taller sobre "Estándares para la regulación de las concesiones de frecuencias como garantía de la diversidad en la radiodifusión". También tomó parte de la VI Semana Nacional de la Transparencia (SNT) 2009. Con el tema "Transparencia en las Américas", realizada del 27 al 29 de octubre de 2009 por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y también con el apoyo de la Oficina en México del Alto Comisionado se realizó el 28 de octubre de 2009 un Diálogo sobre Libertad de Expresión en el Instituto Italiano de Cultura.

14. Del 13 al 15 de octubre, el Relator Especial participó en Seúl en la conferencia sobre el tema "Libertad de opinión y de expresión en el ciberespacio: la situación y los desafíos en Asia oriental", organizado por el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo, Korean Network for International Human Rights, and Korean University Global Legal Clinic.

15. Del 9 al 10 de noviembre, el Relator Especial participó en el evento organizado por la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) en Quito.

16. Del 12 al 13 de noviembre, el Relator Especial asistió a la reunión de la Comisión de Asuntos Políticos y Municipales de la Integración organizada por el Parlamento Latinoamericano en Buenos Aires.

---

<sup>1</sup> Véase el texto en inglés de la declaración en [www2.ohchr.org/english/issues/opinion/docs/SRJointstatement22April09New.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/docs/SRJointstatement22April09New.pdf).

17. Del 15 al 18 de noviembre, participó en el Cuarto Foro para la Gobernanza de Internet en Sharm El Sheikh (Egipto), donde disertó sobre "acceso y diversidad".

18. Del 2 al 5 de diciembre, organizado por el Centro de Información de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la UNESCO y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) se llevó a cabo en la ciudad de México la II Conferencia Regional de las Naciones Unidas para Jóvenes de Iberoamérica y el Caribe sobre Derechos Humanos. En este marco el Relator Especial abordó el tema de libertad de expresión y las técnicas de comunicación.

19. Del 8 al 9 de diciembre participó en Washington D.C. en la consulta regional "Fortalecimiento de la cooperación entre el mecanismo internacional y los mecanismos regionales de promoción y protección de los derechos humanos: una consulta regional para las Américas" organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en coordinación con otras organizaciones.

### **C. Visitas a los países**

20. 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 opinión y expresión. 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.

#### **1. Próximas visitas**

21. Para el año 2010 el Relator Especial ha recibido invitación de los Gobiernos siguientes: República de Corea, que se realizará del 6 al 14 de mayo; República de México, que se realizará del 10 al 21 de agosto con la Relatora sobre la libertad de expresión del Sistema Interamericano, Sra. Catalina Botero; Israel, que se realizará en el mes de septiembre.

22. El Relator Especial desea agradecer igualmente la invitación del Gobierno de Italia para visitar el país. La fecha de la visita está pendiente de ser mutuamente acordada.

#### **2. Solicitudes pendientes**

23. Al mes de marzo de 2010, el Relator Especial tiene pendientes las siguientes solicitudes de visitas: República Islámica del Irán (solicitada en febrero de 2010), Sri Lanka (solicitada en junio de 2009), Túnez (solicitada en 2009), Venezuela (solicitada en 2003 y en 2009).

## **III. Temas principales**

### **A. Consideraciones generales sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión**

24. Tal como se establece en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de opinión y de expresión consiste de tres elementos diferentes: a) el derecho a tener opiniones sin interferencia; b) el derecho de buscar y de

recibir información, o el derecho al acceso a la información; y c) el derecho a difundir informaciones e ideas de todo índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

25. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, como todos los derechos, impone obligaciones jurídicas a los Estados: a) de respetar el derecho, o de abstenerse de interferir en el goce del derecho; b) de proteger, o de ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, punir, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas; y c) de dar cumplimiento al derecho, o de tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacer efectivo el derecho.

26. Tal y como considera la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, "el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática, es propiciado por un entorno democrático que, entre otras cosas, ofrezca garantías para su protección, es esencial para la plena y efectiva participación de una sociedad libre y democrática y resulta decisivo para el desarrollo y fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos" (segundo párrafo del preámbulo).

27. La importancia del derecho a la libertad de opinión y expresión para el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos reside en el hecho de que este derecho se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la libertad de asociación, de asamblea, de pensamiento, de conciencia y de religión, y al de la participación en los asuntos públicos. En efecto, simboliza, más que cualquier otro derecho, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Como tal, el efectivo ejercicio de este derecho es un importante indicador sobre la protección de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

28. En este sentido, el derecho a la libertad de opinión y expresión debe también ser entendido como un instrumento esencial para promover y proteger otros derechos humanos, sin olvidar que a su vez es una herramienta importante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción.

29. Además, la libertad de opinión y expresión, si bien es un derecho individual desde un sentido más amplio de su ejercicio, es también un derecho colectivo mediante el cual los grupos sociales tienen la posibilidad de buscar y recibir información plural y diversa, así como de emitir sus opiniones colectivas. Dicha libertad se extiende a las manifestaciones colectivas de diversa índole que incluyen la celebración pública de sus creencias espirituales o religiosas o las manifestaciones culturales. También es un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo los mismos pueden desarrollar, dar a conocer, y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores.

## **1. Derecho al acceso a la información**

30. Como se especifica en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona tiene derecho a buscar información (más allá de ser receptores pasivos de información), el ejercicio del cual puede encontrarse sujeto a restricciones como se especifica en el párrafo 3 del artículo 19.

31. El Comité de Derechos Humanos ha enfatizado la importancia del derecho de los ciudadanos a estar informados de las actividades de los funcionarios públicos y tener acceso a información que les permita participar en los asuntos políticos. En la democracia, el derecho a acceder a la información pública es un derecho fundamental para el ejercicio de la transparencia. Los procedimientos democráticos implican que las personas tengan acceso a la información pública, entendiéndose ésta como la relacionada con toda la actividad del Estado. Esto permite tomar las decisiones y ejercer el derecho político a elegir y ser electo, o a cuestionar o incidir en políticas públicas así como a mantener la calidad del gasto

público y promover la rendición de cuentas, todo lo cual facilita establecer un control sobre el abuso de poder.

32. Los Estados deben tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para facilitar a las personas el acceso a la información pública. Existen características legislativas y procesales específicas que deben estar implícitas en todo régimen de acceso a la información, incluido el principio de la máxima divulgación, la presunción del carácter público con respecto a las reuniones y los documentos fundamentales, amplias definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables, un examen independiente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento<sup>2</sup>.

33. La falta de mecanismos para favorecer el derecho al acceso a la información pública provoca que la sociedad no esté informada, no participe y que la toma de decisiones no sea democrática. Por lo anterior, el Relator Especial insta a los Estados a la adopción de leyes de acceso a la información pública y a establecer mecanismos específicos que la faciliten, por lo que felicita a los Estados Unidos Mexicanos por el establecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano independiente del Estado.

34. Un aspecto importante del acceso a la información pública es el acceso a la información y archivos históricos o a la información de procedimientos actuales que puedan esclarecer las violaciones de derechos humanos. Esto constituye el ejercicio del derecho a la verdad que tienen las víctimas, recordando además que la verdad es la primera etapa para llegar al derecho a la justicia y luego al derecho a la reparación que son los derechos fundamentales de las víctimas. Las víctimas no sólo tienen el derecho a establecer la verdad —de por qué, cómo y quién violó sus derechos humanos— sino además tienen el derecho a hacerlo público si así lo desean, especialmente para honrar la memoria de aquellos cuyo derecho a la vida fue violado.

## **2. Acceso a los medios de comunicación**

35. El trabajo de todos los medios de comunicación social, de diferente tipo, debe ser entendido en función social. Cabe hacer mención que debe garantizarse el acceso a las frecuencias de ondas electromagnéticas, las cuales constituyen un bien público estatal, y por consiguiente el Estado debe utilizarlas y autorizar su uso en forma equitativa y justa hacia todos los sectores de la sociedad. Se recomienda que la administración y el manejo de la concesión de frecuencias de comunicación sea realizado por un ente estatal (público) independiente.

36. En el mundo en los últimos años prevaleció la visión comercial de la comunicación social, lo cual promovió la concentración de los medios de comunicación en grandes consorcios privados o estatales. Ello contradice el principio del pluralismo y la diversidad que debe inspirar la libertad de expresión para que sea efectiva, y constituye además una concentración de poder político que atenta contra los modelos democráticos.

37. En la actualidad el acceso a la comunicación y en particular a la comunicación electrónica, representa una necesidad para alcanzar el desarrollo y por consiguiente, debe ser entendido también como un derecho económico social. Los Estados deben asumir la responsabilidad de facilitar y de subsidiar el acceso a medios de comunicación electrónica para garantizar el ejercicio equitativo de este derecho, combatir la pobreza y alcanzar sus metas de desarrollo.

---

<sup>2</sup> Informe anual de la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos, 2003, cap. IV, párr.32.

38. En virtud de lo anterior, el Relator Especial considera que alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio implica garantizar el derecho al acceso a la comunicación electrónica y a la libertad de opinión y expresión en general. Por ello se hace necesario reducir la brecha digital y de avance tecnológico entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General, secc. III, párr. 20). En particular, la meta 8.F del Objetivo 8 establece: "en cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones"<sup>3</sup>.

39. Cabe mencionar que el Relator Especial enfocará primordialmente su informe del año 2011 en el tema del acceso a la comunicación electrónica y la libertad de expresión por Internet.

## **B. Libertad de expresión de grupos que necesitan una atención específica, y lucha contra la discriminación**

40. El Relator Especial considera que los Estados deben eliminar todas las barreras que dificulten el ejercicio pleno del derecho a la libertad de opinión y expresión, y obstaculicen su desarrollo y toma de decisiones.

41. En este contexto, el derecho a la libertad de expresión adquiere un valor agregado cuando a través del mismo se logra la protección de grupos o minorías que necesitan una atención específica, tales como las mujeres, los niños, la población en extrema pobreza, las minorías, los pueblos indígenas y la población migrante.

### **1. Mujeres y niños y el ejercicio de su derecho a la libertad de opinión y expresión**

#### *a) Las mujeres*

42. En congruencia con el mandato del Relator Especial en cuanto a integrar los derechos humanos de las mujeres y una perspectiva de género en todos los trabajos que se desarrollen, en el presente informe se considera importante reiterar el innegable vínculo que existe entre la libertad de expresión y los derechos humanos de las mujeres, en cuanto al respeto de su opinión y expresión, al acceso a medios de comunicación propios o al trabajo en medios de comunicación social ya existentes, para lo cual se permite hacer las siguientes consideraciones.

43. La Observación general N° 28 del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3 del Pacto), establece que entre las razones de la desigualdad de las mujeres en el mundo se encuentran las relacionadas con las tradiciones, la historia, la cultura e incluso motivos religiosos, lo cual influye además en el disfrute y respeto de todos los derechos consagrados en el Pacto, dentro del que se encuentra la libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la información para la toma de decisiones informadas.

44. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones. Sin embargo, las mujeres en particular, han sido relegadas de este derecho, el cual en casos extremos ha constituido la negación de la información o educación necesaria, pues la falta de esfuerzos por parte de los Estados para promover y garantizar el acceso a las mismas, así como el acceso a medios para emitir su

---

<sup>3</sup> Véase el texto en [www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml).

opinión, al igual que a programas de salud y de prevención de la violencia han influido negativamente para que las mujeres puedan tomar libremente decisiones informadas. En ese sentido, el Relator Especial considera que los Estados deben priorizar en sus políticas públicas la educación y el acceso a la información para todas las mujeres.

45. En ese tema, la Recomendación general N° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (párr. 11), establece que las consecuencias básicas de la violencia contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación política y a un nivel inferior de educación, capacitación y empleo, exponiéndola además a otros riesgos como la difusión de la pornografía y otros tipos de explotación comercial.

46. Asimismo, en su Recomendación general N° 23, el Comité (párr. 20, inciso a)), consideró que uno de los obstáculos para que la mujer ejerza su derecho a elegir y ser electa lo constituye el factor de recibir menos información que los hombres sobre los candidatos, programas políticos y los procedimientos para el voto, además del analfabetismo, el desconocimiento, la falta de comprensión de los sistemas. En este sentido, el Relator Especial llama la atención a la deficiencia en los sistemas de registro civil que deben ser corregidas.

47. En virtud de lo anterior, es propicio recordar y retomar el importante aporte que brindó la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 en la que se considera con especial preocupación la constante proyección de imágenes negativas y degradantes de la mujer, así como su desigualdad en el acceso a la tecnología en la información, por lo que pidió a los Estados potenciar el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos y su acceso a la tecnología de la información, así como a su participación en el desarrollo de dichas tecnologías. El Relator Especial considera que el ejercicio de la libertad de expresión necesariamente conlleva una mayor participación de la mujer en asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre aspectos que pueden influir directamente en su desarrollo.

48. Sin prejuicio de cualquier otro medio que pudiese ser efectivo, actualmente se dispone de medios de comunicación relativos a la comunicación electrónica, que puede constituirse en una herramienta a través de la cual las mujeres pueden difundir información de forma inmediata a un menor costo, además de permitir la posibilidad de establecer contactos o redes, organizarse, movilizarse e informarse con mayor eficacia.

49. En la actualidad la posibilidad de alzar la voz para denunciar violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer y maltrato infantil tiene un efecto directo en la lucha contra la impunidad. El silencio también constituye impunidad y una forma de romperla es garantizar la libertad de expresión a mujeres.

*b) Los niños*

50. La Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación de los Estados de garantizar a los niños el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión (art. 13). El Relator Especial considera que la libertad de expresión es la primera forma de participación y es un mecanismo de inclusión, que necesariamente tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la dignidad humana desde la niñez.

51. El desarrollo de un pensamiento propio, la capacidad de expresarlo con claridad y la capacidad de utilizar mecanismos alternativos de expresión como el arte y la comunicación electrónica y audiovisual se desarrolla desde la infancia. Por ello, debe hacerse un esfuerzo especial en los programas de protección de la niñez, con énfasis en el respeto a su libertad de opinión y expresión, así como la promoción de programas de estimulación y educación

temprana y acceso pleno a la educación escolar y a programas educativos participativos que fomenten el pensamiento crítico, la capacidad de expresión y la cultura de paz<sup>4</sup>.

52. El ejercicio de su derecho a la libertad de expresión incluye la obligación del Estado de protegerlos de información que pueda ser dañina para su dignidad y desarrollo. Por ello, los Estados deben definir en ley, en el marco de los derechos humanos, estos mecanismos de protección, su contenido, su alcance y sus formas de implementación (ver sección C *infra* sobre limitaciones).

53. Respetar la libertad de expresión de la niñez y escuchar con atención su mensaje es también un elemento importante para combatir el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar y evitar la impunidad de estos actos.

## 2. Población en extrema pobreza, acceso a la comunicación y libertad de expresión

54. Al ser la pobreza un fenómeno multidimensional que limita el ejercicio de todos los derechos humanos, su erradicación implica garantizar la realización de estos derechos, incluyendo el derecho a la libertad de opinión y expresión así como el acceso a los medios de comunicación relativos a las nuevas tecnologías. Las limitaciones a este derecho generan exclusión social y son un obstáculo para el desarrollo humano.

55. Las personas en condiciones de pobreza tienen dificultades para hacer oír su voz. Su condición les impide ejercer su derecho a expresarse libremente: la pobreza limita su acceso a la información, a la educación y el acceso a los medios de comunicación. El analfabetismo es un problema que afecta particularmente a los pobres, por lo que los Estados deben mantener sus esfuerzos para eliminarlo.

56. La libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la comunicación, son herramientas que pueden coadyuvar a la erradicación de la pobreza. A través del ejercicio de este derecho, los grupos sociales pobres pueden informarse, hacer valer sus derechos y participar en el debate público para generar cambios sociales y políticos que mejoren su condición. El acceso a la comunicación es también fundamental para el desarrollo económico y social, pues implica que las comunidades estén informadas para dirigir sus actividades, por lo que los Estados deben garantizar el acceso a la comunicación en general y en particular a la comunicación electrónica para coadyuvar en el combate a la pobreza.

57. Recordando la Declaración de Colombo sobre los medios de comunicación, el desarrollo y la erradicación de la pobreza de 2006, que declara en el párrafo 1: "La libertad de expresión debe estar al alcance de todas las personas. Requiere una efectiva participación local para capacitar a individuos y grupos para que puedan abordar los problemas de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la discriminación, la vulnerabilidad, la exclusión social, el deterioro del medio ambiente y la educación". La Declaración además hace un llamamiento a los Estados para que "extiendan el alcance de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente a las poblaciones pobres y marginalizadas".

58. En este contexto, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza afirmó que "[p]ara lograr la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza es preciso respetar, proteger y cumplir un amplio conjunto de derechos, entre ellos la libertad de expresión [...] En la práctica, esto exige el establecimiento de mecanismos y acuerdos específicos a distintos niveles a fin de

<sup>4</sup> Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, resolución 53/243 de la Asamblea General. El artículo 1 estipula que "una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en [...] [e]l respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información".

asegurar que las personas que viven en la pobreza dispongan de medios para hacer oír su voz y desempeñar una función efectiva en la vida de la comunidad"<sup>5</sup>.

### 3. Minorías y pueblos indígenas

59. El Relator Especial enfatiza la relevancia que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión tiene para las minorías y los pueblos indígenas, ya que la libertad de opinión y expresión es un instrumento necesario para el cumplimiento específico de los derechos que estos grupos demandan.

60. El artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas indica que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. Por lo tanto, el Relator Especial considera que además de la obligación de asegurar plenamente la libertad de opinión y expresión, es primordial el cumplimiento de la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para fomentar en los medios de información públicos y privados la diversidad cultural indígena.

61. En virtud de lo anterior, el Relator Especial anima a los medios de comunicación social a que su personal sea representativo y diverso, y además exhorta a la prensa y a los medios de comunicación social a que en su cobertura generen un ambiente de respeto a la diversidad cultural y multiculturalidad.

62. Los Estados deben tener en cuenta la diversidad étnica, cultural, religiosa e ideológica de los distintos grupos sociales que los componen. Además, deben promover y proteger los idiomas de las minorías y los pueblos indígenas, que incluye el derecho a expresarse en su propio idioma, reproducir su cultura y tradiciones, de manera privada y pública. En ningún caso las restricciones a la libertad de expresión pueden emplearse para acallar el legítimo reclamo de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas.

63. De conformidad con la Observación general N° 23 del Comité de Derechos Humanos, sobre los derechos de las minorías (artículo 27 del Pacto), el Relator Especial recuerda que aun cuando las personas no sean ciudadanas del Estado en el que viven o se encuentran, "todo Estado parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto" (párr. 5.1). Asimismo el Relator Especial reitera que las personas y comunidades migrantes sin importar su condición legal migratoria tienen pleno derecho a ejercer la libertad de expresión.

64. El Relator Especial reitera lo expresado por el Comité de Derechos Humanos, en cuanto a que los Estados deben asegurar que las minorías ejerzan la libertad de opinión y expresión de manera que puedan tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma, en los términos reconocidos por el artículo 27 del Pacto.

65. La Declaración final de la Conferencia de Examen de Durban brindó un importante aporte en relación con la libertad de expresión en el contexto de la lucha contra la discriminación y el racismo, subrayando en el párrafo 58 de dicho informe "que el derecho a la libertad de opinión y expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, y subraya además la función que esos derechos pueden cumplir en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todo el mundo". En este sentido, el Relator Especial anima a los

---

<sup>5</sup> Informe de la Experta independiente (A/63/274), párr. 22.

Estados al desarrollo de una cultura de paz basada en la información, el libre intercambio de ideas y conocimiento, el diálogo y la tolerancia entre culturas para promover relaciones interculturales respetuosas y romper los estereotipos y prejuicios que puedan existir.

#### 4. Medios de comunicación comunitaria

66. El derecho a la libertad de opinión y expresión incluye la libertad de dar, recibir y transmitir información, de los grupos minoritarios y excluidos, por lo que los medios de comunicación comunitaria constituyen instrumentos efectivos para cumplir esa función y es deber de los Estados facilitarlos, apoyarlos y garantizar su acceso en forma equitativa. Al respecto el Relator Especial recuerda el llamamiento a los Estados, que se realiza en el párrafo 3 del apartado correspondiente dentro de la Declaración de Colombo, para que "las políticas nacionales para que las personas que viven en la pobreza puedan participar en la información y la comunicación y tengan acceso a ellas, comprendiendo el acceso a las licencias y la justa asignación del espectro radioeléctrico".

67. Proteger el derecho a la libertad de expresión de los grupos sociales menos favorecidos demanda de los Estados la creación de un marco legal de telecomunicaciones basado en principios democráticos y cuyo objetivo sea el acceso de todos los sectores sociales. Los medios de comunicación comunitaria deben ser un instrumento de las comunidades locales y representativas de su diversidad de intereses.

68. El Relator Especial se permite definir los medios de comunicación comunitaria como: el servicio de radio y prensa escrita no estatal, de interés público operado por organizaciones, asociaciones o instituciones civiles y cualquier forma de organización de los pueblos indígenas sin carácter lucrativo y con finalidades educativas, informativas, culturales, populares, que estén al servicio y trabajen para el desarrollo de los diferentes sectores que conforman una comunidad de carácter territorial, etnolingüística u otra, con intereses, retos compartidos y preocupaciones comunes para mejorar la calidad de vida para sus congéneres y así encontrar un estado de bienestar para todos sus integrantes. No puede ser instrumento de proselitismo político.

69. Para que todos los sectores sociales tengan acceso a la información y la posibilidad de participar en el debate público nacional, es importante garantizar el principio de diversidad y pluralismo de los medios y la eliminación de los monopolios y las grandes concentraciones de medios. La concentración de medios genera concentración de poder político y atenta contra la democracia y la posibilidad de todos los sectores de ejercer el derecho a la libertad opinión y de expresión.

70. El Relator Especial desea hacer mención sobre el trabajo conjunto que se realizó con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), a través de una serie de consultas regionales para la elaboración y validación de los principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria, los cuales adjuntamos en anexo, y enumeramos a continuación:

- a) Diversidad de medios, contenidos y perspectivas;
- b) Reconocimiento y promoción;
- c) Definición y características;
- d) Objetivos y fines;
- e) Acceso tecnológico;
- f) Acceso universal;
- g) Reservas de espectro;
- h) Autoridades competentes;

- i) Procedimiento para licencias y asignaciones;
- j) Requisitos de condiciones no discriminatorias;
- k) Criterios de evaluación;
- l) Financiamiento;
- m) Recursos públicos;
- n) Inclusión digital.

71. En este tema, es importante que los Estados impulsen medidas y adopten buenas prácticas de equidad en las telecomunicaciones. En ese sentido, el Relator Especial felicita a la República de la Argentina por la emisión de la Ley de distribución de materiales audiovisuales, la cual constituye un modelo positivo.

### C. Restricciones y limitaciones permisibles a la libertad de expresión

72. A pesar del reconocimiento de la importancia del derecho a la libertad de expresión para la democracia y para la realización de otros derechos, tal como se ha explicado en la sección A, se trata de un derecho que no es absoluto. El derecho internacional, así como la mayoría de las constituciones nacionales, reconocen que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión conlleva deberes y responsabilidades especiales, y que puede ser limitado bajo algunas circunstancias excepcionales. El derecho a la libertad de opinión, en cambio, es un derecho respecto del cual el Pacto no permite excepciones o restricciones, como lo destaca, *inter alia*, el Comentario general N° 10 del Comité de Derechos Humanos.

73. Según la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos, el mandato del Relator Especial incluye informar sobre casos en que el abuso del derecho a la libertad de expresión constituya un acto de discriminación racial o religiosa, así como formular recomendaciones y hacer sugerencias sobre los medios de promover y proteger el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus manifestaciones, por lo que el Relator Especial presenta como un aporte al abordaje de este tema la propuesta de principios que se incluyen en este informe, y que ayudarán a definir cuáles son restricciones y limitaciones legítimas y cuáles son los "abusos" a este derecho.

74. De acuerdo con el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen tres elementos en la evaluación de las restricciones permisibles: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; y c) deben servir a uno de los objetivos legítimos enumerados en el artículo, a saber: i) el respeto a los derechos o reputación de los demás; ii) la protección de la seguridad nacional o el orden público; o iii) la protección de la salud pública o la moralidad. Además, el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto establece: "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley".

75. El Relator Especial nota que, no obstante las previsiones del Pacto, los Estados frecuentemente limitan o restringen la libertad de expresión arbitrariamente, incluso recurriendo a leyes penales, a fin de silenciar el disenso o la crítica. Como tal, el Relator Especial desea destacar algunos de los principios existentes a fin de determinar cuándo una limitación o restricción al derecho a la libertad de expresión es o no legítima en el marco de los estándares existentes.

76. Las limitaciones o restricciones deben ser establecidas por ley anterior dentro del marco del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios que de ellos se derivan.

77. El principio general es que tanto las limitaciones como las restricciones permisibles constituyen la excepción a la norma, y deben reducirse al mínimo necesario buscando un objetivo legítimo en defensa de otros derechos humanos establecidos en el Pacto u otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

78. Los principios que se proponen han sido recolectados por el Relator Especial, a partir de varias fuentes públicas, tales como los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo) y las Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, incluyendo la N° 10 (artículo 19 del Pacto)<sup>6</sup>, N° 11 (artículo 20 del Pacto), y N° 27 (artículo 12 del Pacto). Si bien este último refiere a la libertad de circulación, plasma la posición del Comité de Derechos Humanos sobre las limitaciones permisibles a los derechos establecidos en el Pacto.

79. Se proponen los siguientes principios para determinar las condiciones necesarias para establecer las limitaciones o restricciones permisibles y legítimas a la libertad de expresión:

- a) La restricción o limitación no debe menoscabar o poner en peligro la esencia del derecho a la libertad de expresión.
- b) La relación entre el derecho y la limitación/restricción, o entre la norma y la excepción, no puede invertirse.
- c) Cualquier restricción debe estar prevista por ley formal previa emitida por el órgano legislativo del Estado.
- d) La ley que establece una restricción o limitación debe ser accesible, concreta, precisa y sin ambigüedades, a fin de permitir el conocimiento y aplicación de la ley a todos. Y además debe ser compatible con la ley internacional de los derechos humanos, y le corresponde al Estado la carga de probar dicha congruencia.
- e) La ley que establece la restricción o limitación debe contener el recurso o mecanismos para impugnar su aplicación ilegal o abusiva de la limitación del derecho, incluyendo un pronto, completo y efectivo examen judicial de la validez de la restricción por un tribunal o corte independiente.
- f) Ninguna ley que establezca una restricción o limitación podrá ser arbitraria o irrazonable, ni podrá ser utilizada como mecanismo de censura política o para silenciar la crítica a funcionarios o políticas públicas.
- g) Toda restricción impuesta al derecho debe ser "necesaria", lo que implica que ésta:
  - i) Se basa en uno de los fundamentos que justifican limitaciones reconocidas por el Pacto;
  - ii) Responde a una necesidad pública o social, apremiante para prevenir la vulneración de un bien jurídico tutelado superior;
  - iii) Persigue un fin legítimo;
  - iv) Es proporcional a dicho fin, y supone el instrumento menos intrusivo de entre los que conduzcan al resultado deseado. La carga de justificar la legitimidad y necesidad de una limitación o restricción recaerá en el Estado.

---

<sup>6</sup> El Relator Especial toma nota de que el Comité de Derechos Humanos está elaborando una observación general sobre el artículo 19 del Pacto.

h) Son legítimas también ciertas limitaciones muy calificadas que constituyen obligación del Estado de prohibir, por ser expresiones que causan grave daño a los derechos humanos de otros, tales como:

i) Artículo 20 del Pacto que establece que deberán ser prohibidas por ley "toda propaganda a favor de la guerra" y "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia";

ii) Inciso c) del párrafo 1 del artículo 3 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que indica que los Estados deben incorporar en su legislación penal "la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión [...] de pornografía infantil";

iii) Inciso a) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial, relativo a "hacer punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color y origen étnico";

iv) Inciso c) del artículo III de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que establece que "la instigación directa y pública a cometer el genocidio" será castigada.

i) En el caso de restricciones ya establecidas debe revisarse y evaluarse la continuidad de las mismas periódicamente.

j) En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, que ameriten que el Estado suspenda temporalmente algunos derechos, incluyendo la libertad de expresión, estas suspensiones serán legítimas si dicho estado de excepción se establece en congruencia con los criterios enunciados en el artículo 4 del Pacto y la Observación general N° 29 del Comité de Derechos Humanos. En ningún caso el Estado de excepción podrá ser utilizado como un mecanismo que pretenda únicamente limitar la libertad de expresión y evitar la crítica de quienes ejercen el poder.

k) Toda restricción o limitación debe ser congruente con otros derechos garantizados en el Pacto y otros instrumentos de la ley internacional de derechos humanos, así como con los principios fundamentales de universalidad, interdependencia, igualdad y no discriminación alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

l) Toda restricción o limitación deberá ser interpretada a la luz y en el contexto del derecho particular del que se trate. Cuando exista duda sobre la interpretación o alcance de una ley que establezca una limitación o restricción, debe prevalecer la protección de los derechos humanos fundamentales.

80. Estos principios deben ser entendidos de carácter excepcional, y se proponen para evitar que los Estados abusen de las restricciones o limitaciones con fines políticos, o de que en su aplicación se vulneren otros derechos. Y deben ser utilizados en forma integral.

81. Por añadidura, el Relator Especial enfatiza que, tal y como está estipulado en el inciso p) del párrafo 5 de la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, las restricciones a los siguientes elementos del derecho a la libertad de expresión no son permisibles:

- i) La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;
- ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura;
- iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías.

82. Con respecto a las limitaciones impuestas sobre el derecho a la libertad de expresión justificadas sobre la base de la protección de los derechos o la reputación de los demás, el Relator Especial reitera que este fundamento no debe ser usado para proteger al Estado y a sus oficiales de la opinión pública y de la crítica. Es criterio del Relator Especial que en el caso de funcionarios públicos y en lo relativo al desempeño de su cargo, no cabe ninguna acción penal o civil por difamación, y debe eliminarse toda regulación sobre desacato.

83. El Relator Especial considera que todo intento de criminalización de la libertad de expresión como medio para limitarla o censurarla debe ser abolido. Por lo tanto, alienta los esfuerzos que tienden a despenalizar las acciones consideradas como difamación y convertirlas en acciones que puedan justificar únicamente reclamos por responsabilidad civil como medio de protección a la reputación de personas. Sin embargo, las sanciones civiles por difamación no deben ser tan amplias como para producir el efecto de dejar en suspenso la libertad de expresión, y deben ser diseñadas a fin de permitir restaurar la reputación dañada, no para compensar al denunciante o para castigar al denunciado; en particular, las penas pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales al daño efectivamente causado; y la ley debe dar prioridad al uso de reparaciones no pecuniarias, por ejemplo, la disculpa, la rectificación o aclaración.

84. Estas figuras penales tampoco pueden ser utilizadas para proteger entes o construcciones abstractas o subjetivas tales como el Estado, los símbolos nacionales, la identidad nacional, las culturas, las escuelas de pensamiento, las religiones, las ideologías o las doctrinas políticas. Lo anterior está en congruencia con lo que el Relator Especial ha sostenido en cuanto a que el derecho internacional de los derechos humanos protege a individuos y grupos humanos, no a entes abstractos o instituciones que están sujetas a estudio, comentario o crítica.

85. En este sentido, y recordando la declaración conjunta de los mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión de 2008, el concepto de "difamación de religiones" es incompatible con los estándares internacionales relativos a la difamación, los cuales se refieren a la protección de la reputación de las personas y no de las religiones que, como cualquier otra creencia, no tienen un derecho a la reputación. Asimismo, el Relator Especial reitera su punto de vista previamente expresado de que es conceptualmente incorrecto presentar el asunto de la "difamación de las religiones" de manera abstracta como un conflicto entre el derecho a la libertad de religión o de credo y el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

86. El Relator Especial señala y deplora profundamente que en el mundo existan estereotipos y prejuicios hacia grupos étnicos, raciales, lingüísticos y religiosos producto del racismo y la discriminación, o producto de la equivocada aplicación de políticas de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo, por lo que cabe reconocer este problema y enfrentarlo con el desarrollo de una cultura de paz basada en el diálogo entre culturas y la tolerancia, para promover el respeto en las relaciones interculturales.

87. En ese tema, el Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban brindó un importante aporte en relación a la libertad de opinión y expresión en el contexto de la lucha contra la discriminación y el racismo, al subrayar en el párrafo 58 que "el derecho a la libertad de opinión y de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, y subraya además la función que esos derechos pueden cumplir en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todo el mundo".

#### **D. Protección de periodistas y libertad de prensa**

88. El derecho a estar informado y a recibir información de diversos medios es un elemento fundamental del desarrollo de los grupos sociales. Este derecho constituye un pilar fundamental de la democracia y coadyuva a la construcción de sociedades más democráticas en las cuales se cuenta con ciudadanos activos que poseen una opinión informada sobre la realidad de su país y tienen la capacidad y la posibilidad de proponer e incidir en las políticas públicas, y de demandar transparencia.

89. El Relator Especial manifiesta su seria preocupación porque las fuentes de información se han convertido en blanco de amenazas, agresiones e incluso asesinatos. Es lamentable que entre 2008 y 2009 se hayan incrementado las muertes, asesinatos, agresiones y malos tratos en contra de personas vinculadas al periodismo y a la comunicación social.

90. Según la organización Reporteros sin Fronteras, el año pasado murieron alrededor de 76 periodistas en el ejercicio de su profesión. Esta cifra refleja al menos un 26% más que en 2008<sup>7</sup>.

91. El Relator Especial hace un llamado a los Estados de Filipinas, Somalia, el Iraq, el Pakistán, Rusia y México<sup>8</sup>, en donde se ha registrado el mayor número de muertes de periodistas en el mundo en este orden, para que tomen las medidas necesarias para garantizar la protección de los mismos.

92. Es también motivo de preocupación la condición de riesgo en la cual desarrollan su trabajo los periodistas ya que constantemente son víctimas de amenazas y agresiones.

93. Preocupa de especial manera, que un alto porcentaje de las muertes por motivos confirmados estén vinculadas a la investigación que los periodistas han realizado sobre temas de corrupción, crimen organizado o política.

94. Según el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), es importante mencionar que un 94% del total de estos crímenes han quedado en la total impunidad, y un mínimo porcentaje ha sido objeto de justicia parcial; y tan solo el 2% ha sido llevado ante las autoridades competentes y se ha procesado a los autores materiales e intelectuales. Aun cuando un alto porcentaje de las muertes han sido de periodistas hombres, preocupa que un 11% de las víctimas sean mujeres.

95. Los Estados aludidos reiteran que la violencia contra periodistas tiene diferentes orígenes, lo cual puede ser cierto. Sin embargo, el Relator Especial considera que la responsabilidad del Estado es investigar cada uno de los casos exhaustivamente y sancionar penalmente a los responsables. El incumplimiento de esta obligación genera impunidad,

<sup>7</sup> Reporteros sin Fronteras, "Wars and disputed elections: the most dangerous stories for journalists", 30 de diciembre de 2009, [www.rsf.org/Wars-and-disputed-elections-The.html](http://www.rsf.org/Wars-and-disputed-elections-The.html).

<sup>8</sup> Comité de Protección de Periodistas, "71 Journalists Killed in 2009/Motive Confirmed", [cpj.org/killed/2009/](http://cpj.org/killed/2009/).

que provoca más violencia. Una práctica sistemática de impunidad en casos de asesinato de periodistas o comunicadores sociales podría interpretarse como una actitud permisiva o que cuenta con la aquiescencia del Estado.

96. Por otro lado, el secuestro de periodistas o personas vinculadas a medios sigue siendo una práctica continua, y derivado de ello en el año 2009 alrededor de 157 periodistas se vieron forzados a salir al exilio en diferentes países<sup>9</sup>.

97. El Relator Especial no puede dejar de mencionar la fuerte amenaza que representa el ejercicio de la libertad de prensa en forma profesional, independiente y pluralista en áreas de conflicto, en las cuales han sido los periodistas quienes se han convertido en un objetivo más a perseguir por las partes en conflicto.

98. En ese sentido, cabe hacer mención que la resolución 1738 (2006) del Consejo de Seguridad condenó los ataques intencionales contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado en situaciones de conflicto armado y además exhortó a todas las partes a poner fin a esas prácticas. Asimismo, hizo un llamado a todos los Estados en cuanto a cumplir con sus responsabilidades y obligaciones de acuerdo con el derecho internacional, y de poner fin a la impunidad y procesar a los responsables de cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario.

99. En cuanto a las partes en conflicto, el Consejo también hizo un llamado para que respeten la independencia profesional y los derechos de los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado, en su calidad de civiles.

100. El Relator Especial considera necesario reiterar a los Estados la obligación de garantizar a la prensa nacional y extranjera el acceso a todos los hechos y a todas las zonas de un conflicto, así como de brindarles la protección debida según indica la resolución antes citada.

101. El Relator Especial manifiesta su preocupación por el alarmante y creciente fenómeno de criminalización y persecución penal contra los comunicadores comunitarios, que también deben ser considerados como periodistas y trabajadores de la comunicación social, y por lo tanto deben gozar de las mismas garantías de todos los periodistas, dado que la actividad de periodistas se determina por la función que cumplen y no está sujeta a título o registro alguno.

102. Asimismo, se considera que si un medio de comunicación comunitaria ha violado alguna norma administrativa, es en ese mismo ámbito en el cual se le debe encontrar una solución, pero no se debe aplicar el derecho penal ni criminalizar a los comunicadores comunitarios, pues esto limita severamente la libertad de expresión.

103. El Relator Especial insta a los Estados a la adopción de medidas de prevención de la violencia contra periodistas y para su mejor protección. En ese sentido la elaboración y puesta en práctica de manuales, guías o protocolos de protección puede constituir una buena práctica.

## **IV. Conclusiones y recomendaciones**

### **A. Conclusiones**

**104. El derecho a la libertad de opinión y expresión debe ser entendido como un instrumento esencial para promover y proteger otros derechos humanos, que**

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

constituye una herramienta importante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción.

105. La libertad de opinión y expresión es un derecho individual y colectivo, mediante el cual las personas tienen la posibilidad de emitir, buscar, recibir y difundir información plural y diversa para construir su propio pensamiento, desarrollar sus opiniones y manifestarlas de cualquier forma. Por consiguiente la libertad de expresión se ejerce en dos vías: el derecho al acceso a la información y el derecho a expresarse por cualquier medio.

106. La libertad de expresión es también un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo los mismos pueden desarrollar, dar a conocer y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores.

107. La libertad de opinión y expresión debe ser entendida como un mecanismo para combatir toda forma de discriminación.

108. La falta de acceso a la información bajo el principio de pluralismo y diversidad provoca que la sociedad no esté informada adecuadamente, no participe y que la toma de decisiones políticas no sea democrática.

109. Los medios de comunicación comunitaria constituyen instrumentos efectivos para cumplir con la función del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión de todos los sectores sociales, sin discriminación alguna conforme al principio de pluralismo y diversidad que debe regir el ejercicio de este derecho.

110. El Relator Especial expresa su preocupación ante la creciente brecha digital y el desarrollo de las tecnologías de comunicación electrónica entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

111. Se considera que la comunicación electrónica es además un derecho económico, pues es un factor esencial para el desarrollo. Por consiguiente, los Estados deben garantizar el acceso de todos a la misma, y en particular los sectores más pobres de la sociedad.

112. Las mujeres continúan siendo relegadas de su derecho a la libertad de opinión y expresión, y como consecuencia de ello también se limitan otros derechos fundamentales como el derecho al desarrollo, a la educación, a la salud, a la participación y a una vida libre de violencia.

113. La libertad de opinión y expresión es la primera forma de participación de los niños, y constituye un mecanismo de inclusión, que necesariamente tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la dignidad humana, por lo que sus opiniones deben ser respetadas y consideradas.

114. El derecho a la libertad de opinión es absoluto y no permite limitación alguna, mientras que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, por lo que puede sufrir restricciones o limitaciones excepcionales delimitadas en el párrafo 3 del artículo 19 y el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y deben ser interpretadas conforme al derecho internacional de los derechos humanos, y a los principios que de éste se derivan.

115. El derecho internacional de los derechos humanos admite, en casos excepcionales, algunas limitaciones a la libertad de expresión que de hecho constituyen una obligación del Estado de prohibir por razón del grave daño que causa a los derechos humanos de otros, según el artículo 20 del Pacto.

116. El Relator Especial reitera su punto de vista de que es conceptualmente incorrecto presentar el asunto de la "difamación de las religiones" de manera

abstracta como un conflicto entre el derecho a la libertad de religión o de credo y el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

117. El Relator Especial manifiesta su preocupación por el hecho de que periodistas y trabajadores de la comunicación continúan siendo víctimas de violencia.

118. Los Estados tienen la obligación de garantizar a las personas el pleno ejercicio a la libertad de opinión y expresión por cualquier medio, en condiciones de respeto y seguridad a sus derechos humanos. En particular, debe garantizarse a aquellas personas que ejercen la profesión del periodismo en lugares de conflicto interno o guerras, en donde existe una mayor vulnerabilidad derivado del trabajo que realizan, asumiendo también como periodistas a todos los comunicadores sociales.

## **B. Recomendaciones**

### **1. Consideraciones generales sobre la libertad de opinión y expresión**

119. Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de opinión y expresión de todas las personas y sectores sociales sin exclusión ni discriminación alguna.

120. Los Estados deben abstenerse de criminalizar cualquier manifestación de la libertad de expresión, como medio de limitarla o censurarla, por lo que toda iniciativa de este tipo debe ser abolida, salvo las restricciones permisibles y legítimas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

121. Los Estados deben adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para facilitar a las personas el acceso a la información pública y establecer mecanismos específicos que la faciliten.

122. Se recomienda a los Estados establecer el marco legal que reconozca y regule la comunicación comunitaria dentro del marco de los 14 principios propuestos en este informe, y que en la regulación de las frecuencias de los medios de comunicación social se establezca un balance equitativo entre los medios comunitarios, los comerciales y los públicos o estatales.

123. Se recomienda que la administración y el manejo de la concesión de frecuencias de comunicación sea realizado por un ente estatal (público) independiente.

124. Se recomienda a los Estados, a los medios de comunicación y a los organismos financieros poner en práctica las recomendaciones de la Declaración de Colombo, en cuanto a fortalecer la libertad de expresión de los sectores excluidos y el acceso a medios de comunicación propios, incluyendo la comunicación electrónica, para promover la libertad de expresión y la democracia, pero además para combatir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se recomienda también a los Estados que establezcan un fondo especial con el propósito de subsidiar el acceso a medios de comunicación electrónica de todos los sectores, tanto la interconectividad como el acceso a los equipos necesarios.

125. Se recomienda a los Estados facilitar la transferencia de tecnología de la comunicación, como un mecanismo para reducir la brecha digital y de avance tecnológico entre el mundo desarrollado y los países en vías de desarrollo coadyuvando a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

126. Se recomienda a los Estados respetar el principio de pluralismo y diversidad característicos de la libertad de expresión, para evitar y combatir la concentración de los medios de comunicación en grandes consorcios privados o estatales, que atentan contra los modelos democráticos.

**2. Libertad de expresión de grupos que necesitan una atención específica, y lucha contra la discriminación**

127. Los Estados deben potenciar el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos, su acceso a la tecnología de la información, así como su participación en el desarrollo de dichas tecnologías, con el propósito de facilitar e incrementar su participación en asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre aspectos que pueden influir directamente en su desarrollo.

128. Se hace un llamado a los Estados en cuanto a prohibir y penalizar la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión de pornografía infantil, por constituir un acto de violencia física y moral, así como de incitación a la violencia contra la niñez que además implica un desprecio al respeto de su dignidad humana.

129. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para fomentar en los medios de información públicos y privados la diversidad cultural indígena y de las minorías. Además deben promover políticas de diálogo y educación que fomenten la comprensión y el respeto en las relaciones interculturales.

130. El Relator Especial también recomienda a los medios de comunicación social que su personal sea diverso y representativo de todos los sectores sociales, y exhorta a la prensa y a los medios de comunicación social a que de forma voluntaria establezcan y asuman códigos de ética profesional para lograr lo anterior.

131. El Relator Especial se permite recomendar a los Estados que su lucha contra el terrorismo y en la implementación de medidas para garantizar la seguridad nacional se desarrollen en el absoluto respeto a los derechos humanos, aplicando los artículos 19 y 20 del Pacto y otros relacionados, para garantizar que no se afecten en forma desproporcionada la libertad de expresión.

**3. Protección de periodistas y libertad de prensa**

132. Se recomienda a los Estados que dispongan todas las acciones necesarias para garantizar a la prensa nacional y extranjera el acceso a todos los hechos y lugares, incluyendo zonas de un conflicto armado interno o internacional, garantizando la protección necesaria que asegure su vida y su integridad física y moral, así como el pleno ejercicio de sus derechos humanos de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

133. En cuanto a la preocupante cifra de periodistas muertos, secuestrados y amenazados, se reitera a los Estados su deber de investigar y perseguir penalmente a los responsables materiales e intelectuales de estos hechos, a fin de eliminar la impunidad que genera más violencia.