



Asamblea General

Distr. general
4 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

20º 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 expresión, Frank La Rue*

Resumen

El presente informe tiene como base la labor anterior del Relator Especial relativa a la cuestión de la protección de los periodistas y la libertad de los medios de prensa y se refiere en particular a situaciones en que no hay un conflicto armado. El capítulo I consiste en una breve introducción en que se señala que la mayoría de las violaciones de los derechos humanos cometidas contra periodistas tienen lugar en ese tipo de situaciones. En el capítulo II se hace una reseña de las principales actividades realizadas por el Relator Especial, entre ellas las comunicaciones que ha enviado, su participación en eventos, los comunicados de prensa publicados y las visitas a países que ha realizado o solicitado. En el capítulo III se examinan las dificultades a que hacen frente los periodistas en el desempeño de su labor, en particular cuando cubren manifestaciones y protestas callejeras o informan sobre cuestiones políticamente delicadas, como violaciones de los derechos humanos, cuestiones ambientales, corrupción, delincuencia organizada, tráfico de drogas, crisis públicas o situaciones de emergencia. Se destacan también las dificultades especiales a que hacen frente los periodistas y los medios de información cuando llevan a cabo su labor en Internet. Asimismo, se hace referencia a la utilización cada vez mayor de leyes penales para reprimir la libertad de prensa y el problema de la impunidad que subsiste. El informe, destacando que el problema de asegurar la protección de los periodistas en todo el mundo no reside en la falta de normas internacionales sino en que los gobiernos no pueden o no quieren tomar medidas eficaces, examina la cuestión de la impunidad y la forma en que algunos Estados han tratado de combatir este fenómeno. En el capítulo IV se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones a distintos interesados, como Estados, organizaciones de las Naciones Unidas, entidades regionales y la sociedad civil.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–6	3
II. Actividades del Relator Especial.....	7–47	4
A. Comunicaciones.....	7	4
B. Visitas a países.....	8–12	4
C. Comunicados de prensa	13–32	5
D. Participación en reuniones y seminarios.....	33–47	8
III. Dificultades en la protección de los periodistas y de la libertad de prensa en situaciones que no son de conflicto armado	48–91	9
A. Panorama general.....	48–60	9
B. Seguridad y protección de los periodistas en Internet.....	61–64	11
C. Impunidad y prevención de los atentados contra periodistas.....	65–77	12
D. Criminalización de la libertad de expresión.....	78–91	15
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	92–117	17
A. Conclusiones.....	92–99	17
B. Recomendaciones	100–117	18

I. Introducción

1. El presente informe se refiere a la protección de los periodistas y la libertad de los medios de información, cuestión que reviste importancia fundamental para el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. El Relator Especial examinó anteriormente esa cuestión en forma más amplia en su informe de fecha 11 de agosto de 2010 (A/65/284) a la Asamblea General, en el que examinaba las tendencias relativas a la violencia contra los periodistas tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones; la obligación que incumbía a los Estados de garantizar su protección con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y las dificultades que encaraban los "periodistas ciudadanos". Asimismo, formulaba recomendaciones para proteger mejor a los periodistas y los periodistas ciudadanos, en situaciones de conflicto y en otras situaciones. El Relator Especial y los titulares anteriores del mandato han incluido también en su informe anual al Consejo de Derechos Humanos¹ una sección relativa a la protección de los periodistas y la libertad de prensa.

2. Habida cuenta de la represión en curso contra periodistas y contra la libertad de prensa en todo el mundo, que apunta a reprimir la información que se considera "inconveniente" y a aumentar las restricciones impuestas a la labor de los periodistas que difunden también información a través de Internet, el Relator Especial desea señalar una vez más la cuestión a la atención del Consejo de Derechos Humanos. El presente informe se refiere a la protección de los periodistas en situaciones en que no hay conflicto armado, ya que la mayoría de las violaciones de derechos humanos en su contra tienen lugar en estas situaciones; el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentará al Consejo de Derechos Humanos su informe anual relativo a la protección de los periodistas en situaciones de conflicto. Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos organizó el 4 de junio de 2010 un panel sobre la protección de los periodistas en situaciones de conflicto armado (A/HRC/15/54) y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuyas atribuciones no abarcan las violaciones de los derechos humanos en tiempos de paz o cuando esta no se ve amenazada, ha condenado en la resolución 1738, aprobada el 23 de diciembre de 2006, los atentados contra periodistas en situaciones de conflicto.

3. El Relator Especial afirma que el periodismo debe considerarse una actividad y una profesión que constituye un servicio necesario para cualquier sociedad ya que proporciona a cada uno y a la sociedad en su conjunto la información necesaria para formarse sus propias ideas y opiniones y sacar libremente sus propias conclusiones. Cada uno, al ejercer el derecho a "buscar y recibir información", puede tomar decisiones informadas, expresar sus opiniones libremente y participar activamente en un sistema democrático.

4. En este contexto y por su función y el servicio que prestan, los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los "periodistas ciudadanos" cuando desempeñan por un tiempo esa función.

5. De hecho, el Comité de Derechos Humanos adoptó también, en su Observación general Nº 34, una definición funcional del periodismo, según la cual participan en esa

¹ Véanse, por ejemplo, los documentos A/HRC/4/27, A/HRC/7/14, A/HRC/11/4, A/HRC/14/23.

actividad "una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de *blogs* y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios" (párr. 44).

6. El Relator Especial destaca también que los periodistas deben tratar de desarrollar sus aptitudes profesionales en un contexto académico y en la práctica; los periodistas pueden constituir asociaciones profesionales para garantizar el profesionalismo y normas éticas comunes y pueden registrarse para obtener una tarjeta de identificación que les dé acceso a ciertos eventos. Sin embargo, las autoridades del Estado no deben en circunstancia alguna imponer esas condiciones como requisito previo para ejercer el periodismo, habida cuenta de que este, como profesión, únicamente puede cumplir su función si cuenta con plenas garantías de libertad y protección.

II. Actividades del Relator Especial

A. Comunicaciones

7. Entre el 1 de abril de 2011 y el 20 de marzo de 2012 el Relator Especial envió 218 comunicaciones; 213 de ellas fueron enviadas conjuntamente con otros titulares de mandatos relativos a procedimientos especiales. La distribución geográfica de las comunicaciones fue la siguiente: Asia y el Pacífico 29%; Oriente Medio y África del Norte 23%; América Latina y el Caribe 21%; Europa, Asia Central y América del Norte 15% y África 12%. Se puede encontrar un resumen de las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas de gobiernos en los siguientes informes sobre comunicaciones relativas a procedimientos especiales: A/HRC/18/51, A/HRC/19/44 y A/HRC/20/30.

B. Visitas a países

1. Misiones realizadas en 2011

8. El Relator Especial realizó una misión en Argelia del 10 al 17 de abril de 2011. En la adición del presente informe (A/HRC/20/17/Add.1) se encontrarán sus principales conclusiones y recomendaciones al Gobierno.

9. El Relator Especial visitó Israel y los territorios palestinos ocupados del 6 al 17 de diciembre de 2011. En otra adición al presente informe (A/HRC/20/17/Add.2) se encontrarán sus principales conclusiones y recomendaciones.

2. Próximas misiones

10. El Relator Especial, tras recibir el 25 de octubre de 2011 una invitación del Gobierno de Honduras, está ultimando las fechas para efectuar una visita conjunta con el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la Libertad de Expresión.

11. El Relator Especial, tras recibir el 7 de febrero de 2012 una invitación del Gobierno del Pakistán, ha iniciado el proceso de confirmar las fechas concretas de la visita.

3. Solicitudes de visita pendientes

12. A marzo de 2012 estaban pendientes las siguientes visitas solicitadas por el Relator Especial: Ecuador (solicitada varias veces, la última de ellas en febrero de 2012), Irán (República Islámica del) (solicitada en febrero de 2010), Italia (solicitada en 2009), Sri Lanka (solicitada en junio de 2009), Tailandia (solicitada en 2012), Túnez (solicitada en

2009), Uganda (solicitada en mayo de 2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (solicitada en 2003 y 2009).

C. Comunicados de prensa

13. El 22 de marzo de 2011, el Relator Especial emitió un comunicado de prensa conjunto² acerca del deterioro de la situación en Bahrein, en el que observaba que el Gobierno no había cumplido las promesas relativas a los derechos humanos que había hecho en febrero de 2012. Instó al Gobierno que se garantizaran plenamente los derechos de quienes hacían manifestaciones pacíficas en que expresaban sus intereses y reclamos legítimos.

14. El 5 de abril de 2011, al concluir su visita de tres días de duración a Hungría, el Relator Especial puso de manifiesto sus inquietudes respecto de la legislación húngara sobre los medios de información, que se referían entre otras a las restricciones al contenido sobre la base de conceptos ambiguos, la falta de garantías suficientes de independencia e imparcialidad del órgano regulador facultado para aplicar la ley, las multas excesivas y otras sanciones administrativas que podían imponerse a los medios de información y la falta de protección suficiente de las fuentes de información de los periodistas. Recomendó que el Gobierno celebrara amplias consultas públicas acerca de las leyes sobre los medios de información en su conjunto, así como de las reformas constitucionales en curso, de manera que el derecho a la libertad de expresión quedara plenamente garantizado de conformidad con las obligaciones internacionales contraídas por Hungría en el campo de los derechos humanos.

15. El 27 de abril de 2011, el Relator Especial expresó su profunda consternación y pena por la muerte de Ahmed Kerroumi, activista político que había conocido en una reciente visita oficial a Argelia, e instó al Gobierno de ese país a efectuar una investigación minuciosa e independiente de su muerte y a someter a los responsables a la acción de la justicia.

16. El 2 de mayo de 2011, con ocasión del Día Mundial de la Libertad de Prensa (3 de mayo), el Relator Especial publicó un comunicado de prensa acerca del derecho a la libertad de expresión en Internet, en el que expresaba especial preocupación por los periodistas, blogueros y activistas amenazados en países como Libia, la República Árabe Siria y el Yemen. Instó a todos los gobiernos a optar por la reforma en lugar de la represión, a aceptar opiniones discrepantes, a escuchar a la población y a construir una sólida sociedad sobre la base del consentimiento de los gobernados, cuya libertad de expresión había que proteger.

17. El 1 de junio de 2011, el Relator Especial, junto con el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, emitieron una declaración conjunta en la que establecían directrices para proteger la libertad de expresión en Internet.

18. El 11 de julio de 2011, el Relator Especial y el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria expresaron su consternación por la utilización de gases lacrimógenos y camiones lanzagua por las autoridades de seguridad en Malasia en

² Los comunicados de prensa del Relator Especial se pueden consultar en http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR_Freedom_Expressio.

contra de quienes protestaban pacíficamente en el curso de la reunión Bersih 2.0, que tuvo lugar el 9 de julio de 2011 y que habría dejado heridos y un muerto. Los dos titulares de mandatos expresaron también preocupación por la detención de más de 1.600 personas, así como por la continuación de la detención de seis dirigentes del Partido Socialista de Malasia sobre la base de la Ordenanza de Emergencia, que permite mantener detenida a una persona sin someterla a juicio por un máximo de 60 días.

19. El 5 de agosto de 2011, el Relator Especial advirtió, junto con otros titulares de mandatos, que la escala y la gravedad de la violenta represión en la República Árabe Siria no disminuían y reiteraron su llamamiento a que el Gobierno pusiera fin de inmediato a la estrategia de violencia que había adoptado para aplastar las manifestaciones que se organizaban. El Relator Especial observó con profunda preocupación que el Gobierno, negándose a dar acceso a periodistas extranjeros, seguía tratando de impedir que el mundo conociera la magnitud de las atrocidades que tenían lugar en el terreno.

20. El 10 de octubre de 2011, el Relator Especial instó al Gobierno de Tailandia a celebrar amplias consultas públicas para modificar su legislación penal sobre el delito de *lesa majestad*, en particular el artículo 112 del Código Penal de Tailandia y la Ley de Delitos Informáticos de 2007, que imponían penas de presidio de hasta 15 y 5 años, respectivamente. Subrayó que la amenaza de una prolongada condena de presidio y la ambigüedad en cuanto a los tipos de expresión que constituían difamación, injuria o amenaza a la monarquía alentaban la autocensura y ponían una mordaza a importantes debates sobre cuestiones de interés público y agregó que el reciente aumento de casos de *lesa majestad* en manos de la policía o de los tribunales indicaba cuán urgente era esa modificación. Señaló asimismo que le seguía preocupando el bloqueo de los cientos de miles de sitios web en que se formulaban comentarios sobre la monarquía en Tailandia.

21. El 14 de octubre de 2011, el Relator Especial advirtió, junto con otros titulares de mandatos, que el actual proyecto de la Ley de Camboya sobre asociaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG), de ser aprobado, podía vulnerar derechos fundamentales, como el derecho a la libertad de opinión y expresión de los defensores de los derechos humanos. Los titulares de mandatos, observando la declaración formulada por el Embajador de Camboya ante el Consejo de Derechos Humanos en el sentido de que se procedería a nuevas consultas, instaron al Gobierno de ese país a revisar el proyecto de ley en debates auténticos y abiertos con asociaciones y ONG.

22. El 1 de noviembre de 2011, el Relator Especial expresó, junto con otros titulares de mandatos, profunda preocupación por las noticias relativas a la restricción de derechos fundamentales de monjes que reclamaban la libertad de religión en la zona del monasterio budista tibetano Kirsti y sus alrededores, en la provincia de Sichuan (China). Observando que la tensión en la zona se había intensificado a partir de marzo de 2011, expresaron profunda preocupación por las denuncias de restricciones al acceso a Internet y a los servicios de mensajería móvil en Aba, así como la restricción del acceso de periodistas a la región. Los titulares de mandatos instaron al Gobierno a que respetara y observara plenamente los derechos de las minorías, pusiera término a cualquier práctica restrictiva y se abstuviera de recurrir a la violencia o la intimidación de cualquier tipo.

23. El 21 de noviembre de 2011, el Relator Especial expresó, junto con otros titulares de mandatos, alarma por el grado de violencia y el deterioro de la situación en Egipto antes de las elecciones parlamentarias previstas para el 28 de noviembre de ese año. El Relator Especial instó al Gobierno a asegurarse de que todos pudieran expresar pacíficamente una diversidad de opiniones e incluso criticar a las autoridades.

24. El 24 de noviembre de 2011, el Relator Especial advirtió en un comunicado de prensa conjunto que las nuevas modificaciones legislativas aprobadas por la Asamblea Nacional de Belarús podían restringir grave y arbitrariamente los derechos a la libertad de

reunión pacífica, de asociación y de expresión. Los titulares de mandatos señalaron que las modificaciones de diversas leyes en Belarús podían agravar el clima de temor e intimidación que imperaba en el país y que esas modificaciones podían estar vinculadas con la situación de Ales Bialiatski, Presidente del Centro de Derechos Humanos de Viasna, y el proceso judicial que tenía lugar en su contra por cargos de evasión tributaria.

25. El 7 de diciembre de 2011, el Relator Especial advirtió, junto con otros titulares de mandatos, que una nueva ley de reunión pacífica podría restringir, arbitraria y desproporcionalmente, el derecho de reunión pacífica en Malasia y expresaron preocupación por las restricciones, que iban desde la prohibición de las protestas callejeras y la prohibición de que no ciudadanos y ciudadanos menores de 21 años se reunieran pacíficamente hasta la imposición de condiciones para que los medios de información cubrieran reuniones públicas.

26. El 23 de diciembre de 2011, el Relator Especial denunció, junto con otros titulares de mandatos, la detención secreta a que seguía sometido Gao Zhisheng, prominente abogado defensor de los derechos humanos en China que había sido aprehendido arbitrariamente en ese país en 2006. Observaron con preocupación que un tribunal de Beijing había dejado sin efecto la sentencia del Sr. Gao a cinco años de libertad condicional y había decretado una nueva condena a tres años.

27. El 2 de febrero de 2012, el Relator Especial emitió, junto con otros titulares de mandatos, un comunicado de prensa en que expresaban su consternación porque se seguía haciendo uso indebido de la legislación antiterrorista para limitar la libertad de expresión en Etiopía. El Relator Especial expresó su condena por las sentencias dictadas contra tres periodistas y dos políticos de oposición, que imponían penas desde 14 años de presidio a presidio perpetuo.

28. El 16 de febrero de 2012, el Relator Especial emitió un comunicado de prensa conjunto con el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, relativo a la condena por la Corte Nacional de Justicia de Ecuador de tres ejecutivos y un periodista del periódico *El Universo* a tres años de reclusión y una multa de 40 millones de dólares de los Estados Unidos. por la publicación de un artículo injurioso contra el Presidente Rafael Correa.

29. El 21 de febrero de 2012, el Relator Especial condenó, junto con otros titulares de mandatos, la detención de por lo menos 16 personas en la República Árabe Siria, entre ellas prominentes personalidades de los derechos humanos en ese país, y observó con preocupación que su aprehensión y detención estaban directamente relacionadas con las actividades del Centro para los medios de información y la libertad de expresión en Siria. Expresaron asimismo la preocupación de que fueran objeto de tortura y malos tratos.

30. El 24 de febrero de 2012, el Relator Especial exhortó, junto con el Relator Especial sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación, a las autoridades del Senegal a tomar todas las medidas que fuesen necesarias para que se celebraran elecciones presidenciales libres, limpias y transparentes que reflejaran la voluntad del pueblo senegalés. Instaron también a todas las partes a que se abstuvieran de recurrir a la violencia antes y después de las elecciones y durante ellas.

31. El 28 de febrero de 2012, el Relator Especial instó, junto con otros titulares de mandatos, al Gobierno de Bangladesh a que se cerciorara de que las normas relativas a la extracción de carbón a cielo abierto incluyeran sólidas salvaguardias de los derechos humanos. Instaron además al Gobierno de Bangladesh a que, en el ínterin, no autorizara el funcionamiento de la mina de carbón de Phulbari, porque podía desplazar a cientos de miles de personas y vulnerar derechos humanos fundamentales.

32. El 19 de marzo de 2012, el Relator Especial y otros 21 titulares de mandatos instaron a los Estados, al comenzar la primera ronda de negociaciones oficiosas en Nueva York de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), a incluir en los objetivos de esa Conferencia normas y principios internacionalmente convenidos de derechos humanos con sólidos mecanismos de rendición de cuentas.

D. Participación en reuniones y seminarios

33. Del 1 al 3 mayo de 2011, el Relator Especial participó en la conferencia mundial relativa a los medios de información en el siglo XXI que, con el título "Día Mundial de la Libertad de Prensa", organizó la UNESCO en Washington, D.C.

34. Los días 16 y 17 de mayo de 2011, el Relator Especial participó en el seminario que, con el título "Protesta civil y cambio pacífico: defensa de los derechos humanos", organizó en Ginebra la Academia de Ginebra para el derecho internacional de los derechos humanos y para los derechos humanos.

35. Del 30 de mayo al 1 de junio de 2011 el Relator Especial participó en la Reunión de consulta de expertos en seguridad nacional y acceso a la información, que organizó el Open Society Institute con la Universidad Centroeuropea en Budapest como institución anfitriona.

36. En los días 6 y 7 de julio y 12 y 13 de octubre de 2011, el Relator Especial participó en seminarios regionales de expertos sobre la prohibición de la instigación al odio nacional, racial o religioso, organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la región de Asia y el Pacífico y en América, respectivamente.

37. Del 8 al 16 julio de 2011, el Relator Especial participó en eventos académicos sobre la libertad de expresión que organizó el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (FORUM-ASIA) en Bangkok, Phnom Penh, Kuala Lumpur y Yakarta.

38. En los días 13 y 14 de septiembre de 2011, el Relator Especial participó en la Reunión entre organismos de las Naciones Unidas sobre seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, organizada por la UNESCO en París.

39. Del 17 al 19 septiembre de 2011, el Relator Especial participó en la Conferencia Panafricana sobre acceso a la información, organizada en el Centro Internacional de Convenciones de Ciudad del Cabo (Sudáfrica) por el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma Africana para el Acceso a la Información, la UNESCO y la Comisión de la Unión Africana.

40. En los días 23 y 24 de septiembre de 2011, el Relator Especial participó en la Conferencia Internacional sobre la Libertad de Expresión y Libertad de Prensa que tuvo lugar en Nuremberg (Alemania).

41. Del 27 al 30 septiembre de 2011, el Relator Especial participó como panelista en el Foro de 2011 sobre la Gobernanza de Internet, celebrado en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.

42. Del 7 al 11 noviembre de 2011, el Relator Especial participó en la consulta con la sociedad civil de Asia acerca de los principios de seguridad nacional y derecho a la información, organizada en Yakarta por la Open Society Foundation, el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (FORUM-ASIA), Yayasan Tifa y el Instituto de Estudios de Defensa, Seguridad y Paz.

43. El 23 de noviembre de 2011, el Relator Especial participó en la reunión de consulta de expertos que, con el título "Seguridad de los periodistas: hacia un marco más efectivo de

protección internacional", organizó en Viena el Ministerio Federal de Austria para Asuntos Europeos e Internacionales.

44. Del 10 al 16 enero de 2012, el Relator Especial participó en una serie de consultas en Tailandia y asistió al Simposio regional sobre los medios sociales, la libertad de expresión y la instigación al odio en Asia, que organizó en Singapur el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (FORUM-ASIA).

45. El 29 de febrero de 2012, el Relator Especial participó como panelista en el debate de un panel del Consejo de Derechos Humanos sobre libertad de expresión en Internet, que tuvo lugar en Ginebra (Suiza).

46. En los días 1 y 2 de marzo de 2012, el Relator Especial participó en la reunión de expertos sobre seguridad de los periodistas que organizaron el Relator Especial para las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y el Centro para la Gobernanza y los Derechos Humanos en la Universidad de Cambridge (Reino Unido).

47. Del 25 al 27 de marzo de 2012 y del 28 al 30 marzo 2012, el Relator Especial participó en varias reuniones académicas celebradas en Florencia y en Roma (Italia), respectivamente.

III. Dificultades en la protección de los periodistas y de la libertad de prensa en situaciones que no son de conflicto armado

A. Panorama general

48. Los periodistas tropiezan con múltiples dificultades para llevar a cabo su labor profesional. Si bien la muerte o las penurias de periodistas extranjeros en situaciones de conflicto armado suelen atraer la atención de la comunidad internacional, los periodistas locales siguen haciendo frente cada día a dificultades en situaciones que no llegan a constituir un conflicto armado, pero pueden caracterizarse por la violencia, la anarquía o la represión. Estas dificultades van desde las restricciones al desplazamiento, como la deportación o la denegación de acceso a un país o a una zona determinada; la aprehensión y detención arbitrarias, especialmente en el curso de crisis o manifestaciones públicas; la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, entre ellos la violencia sexual contra periodistas mujeres; la confiscación o destrucción de equipo, el robo de información, la vigilancia ilegal y el registro ilegal de oficinas; distintas formas de intimidación, como las órdenes de comparecencia a comisarías para ser interrogados, el hostigamiento de familiares, las amenazas de muerte, la estigmatización y las campañas de injurias para desacreditar a periodistas; los secuestros y las desapariciones forzadas y llegan hasta el asesinato.

49. Desde el 1 de enero de 2011, el Relator Especial ha enviado comunicaciones relativas a casos de restricciones o violencia contra periodistas a los Gobiernos de Angola, Azerbaiyán, Belarús, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, los Emiratos Árabes Unidos, España, Etiopía, la Federación de Rusia, Georgia, Honduras, el Irán (República Islámica del), el Iraq, Kazajstán, Libia, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Marruecos, México, el Pakistán, Panamá, el Paraguay, la República Árabe Siria,

Sri Lanka, el Sudán, Tailandia, Túnez, Turquía, Uganda, Uzbekistán, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam y el Yemen³.

50. Constituyó una tendencia notable en 2011 el aumento del número de atentados contra periodistas que cubrían protestas y manifestaciones callejeras, tales como la aprehensión y detención arbitrarias, atentados verbales y físicos, la confiscación y destrucción de equipo y el asesinato en países tales como Angola, Belarús, Egipto, España, la Federación de Rusia, Georgia, el Iraq, Kazajstán, Libia, Malawi, Maldivas, la República Árabe Siria, Sri Lanka, el Sudán, Túnez y el Yemen⁴.

51. Los atentados contra periodistas pueden ser perpetrados por una variedad de entidades, estatales o no estatales, como grupos de la delincuencia organizada, grupos terroristas, fuerzas de seguridad o milicianos. Los periodistas corren el riesgo de ser atacados por documentar y divulgar información que se considera "inconveniente" sobre violaciones de los derechos humanos, cuestiones ambientales, corrupción, delincuencia organizada, tráfico de drogas, crisis públicas, emergencias o manifestaciones públicas, por ejemplo.

52. Las mujeres periodistas corren peligros adicionales como la agresión sexual, la violencia sexual de la turba contra periodistas que cubren acontecimientos públicos, o el abuso sexual cuando se encuentran en detención o cautiverio. La existencia de poderosos estigmas culturales y profesionales hace que no se den a conocer muchos de estos atentados⁵. Por lo tanto, al considerar medidas para hacer frente a la violencia contra los periodistas hay que tener en cuenta las cuestiones de género.

53. Otra amenaza para la libertad de los periodistas y la libertad de prensa consiste en que los funcionarios públicos recurren con cada vez mayor frecuencia a la legislación penal sobre difamación, injuria o calumnia para silenciar las críticas relativas a sus actividades personales o públicas. Este "hostigamiento judicial" crea un clima de temor que alienta la autocensura. Se hará mayor referencia a esta cuestión en la sección D del presente documento, relativa a la criminalización de la libertad de expresión.

54. Un ataque contra un periodista no solo vulnera su derecho a divulgar información sino que también redundaría en desmedro del derecho de las personas y de la sociedad en general a buscar y recibir información, garantizado en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente. De hecho, si no se respeta la libertad de expresión y, en particular, la libertad de prensa, no puede haber una ciudadanía informada, activa y comprometida. Así, pues, un ataque contra un periodista es un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como contra el derecho a tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia.

55. Además de los artículos 19 de la Declaración y del Pacto, que protegen el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo por cualquier medio de información, los periodistas están también protegidos en virtud de otras disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, como las que garantizan el derecho a la vida, del derecho a no ser torturado ni sometido a aprehensión o detención arbitrarias y el derecho a un recurso efectivo.

³ Véanse los documentos A/HRC/18/51, A/HRC/19/14, A/HRC/20/30.

⁴ Ibid.

⁵ Lauren Wolfe, "The silencing crime: Sexual violence against journalists" Special report, Committee to Protect Journalists (CPJ), 7 de junio de 2011. Se puede consultar en <http://cpj.org/reports/2011/06/silencing-crime-sexual-violence-journalists.php>.

56. A pesar de que el derecho internacional de los derechos humanos contiene disposiciones que protegen el derecho de los periodistas a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, los periodistas siguen haciendo frente en todo el mundo a peligros y dificultades para llevar a cabo su trabajo. El Relator Especial reitera que el problema de la continua y creciente violencia contra los periodistas no obedece a la falta de normas jurídicas, sino a la inobservancia de las normas vigentes (A/65/284, párr. 83). Por lo tanto, es indispensable cumplir esas normas vigentes a nivel nacional. El Relator Especial desea insistir una vez más en que, aunque en principio no se conozca el origen de los actos de violencia, la responsabilidad primordial de proteger a los periodistas, investigar plenamente cada caso y procesar a los responsables incumbe a los gobiernos y a las instituciones del Estado (A/HRC/4/27).

57. Los Estados, además de tener la obligación de prevenir las violaciones de los derechos humanos de los periodistas, como los asesinatos, los malos tratos o la detención ilícita, tienen también la responsabilidad de cerciorarse de que sus ordenamientos jurídicos nacionales no autoricen la impunidad cuando se producen esas violaciones. Más adelante se examinará más a fondo la cuestión de la impunidad.

58. El Relator Especial querría subrayar que, habida cuenta de que las causas de la violencia, así como las de la impunidad, varían en cada contexto, es preciso que las estrategias o los mecanismos de protección que se establezcan para proteger a los periodistas tengan en cuenta las necesidades del lugar y tengan también en cuenta en cada contexto concreto las distintas necesidades de los periodistas.

59. Los Estados tienen también la responsabilidad de cerciorarse de que las medidas de índole jurídica, como las leyes de seguridad nacional o contra el terrorismo, no se utilicen para limitar la libertad de expresión valiéndose de ellas para aprehender o detener a periodistas o infundirles el temor de que ello ocurra. La cuestión de la criminalización de la libertad de expresión, que repercute directamente en la capacidad de los periodistas para llevar a cabo su labor, se examina en más detalle más adelante.

60. Los periodistas y las organizaciones de medios de información tienen, por su parte, la responsabilidad de tomar medidas de seguridad y precaución para protegerse a sí mismos. Además, los periodistas, al adherirse voluntariamente a normas mundiales de profesionalismo, pueden adquirir mayor crédito ante la sociedad y lograr que se atienda mejor a sus legítimas necesidades de protección. Esas normas de ética periodística incluyen las que han formulado y aprobado los propios periodistas o trabajadores de medios de información, como la Declaración de Principios sobre la Conducta de los Periodistas, aprobada por la Federación Internacional de Periodistas, que proclama que "el primer deber del periodista es respetar la verdad y el derecho del público a la verdad"⁶.

B. Seguridad y protección de los periodistas en Internet

61. La mayoría de los medios de información convencionales tienen también presencia en Internet y, habida cuenta de que este se ha convertido en un medio esencial y económico para difundir noticias a un público mundial, han surgido los "periodistas de Internet", que pueden ser tanto profesionales como "ciudadanos periodistas", que no tienen formación pero desempeñan una función cada vez más importante al documentar y divulgar noticias a medida que se producen. El mayor número de gente dedicada a difundir información ha enriquecido a los medios de comunicación al dar mayor acceso a fuentes de información,

⁶ Véase <http://www.ifj.org/en/articles/ifj-declaration-of-principles-on-the-conduct-of-journalists>.

estimular un análisis informado y promover la expresión de opiniones distintas, especialmente en momentos de crisis.

62. El Relator Especial ha examinado ya las cuestiones relacionadas con el derecho a la libertad de expresión en Internet (A/HRC/17/27) y a los ciudadanos periodistas (A/65/284), pero sigue observando con preocupación el aumento de las amenazas contra quienes difunden información a través de Internet. El asesinato de la periodista mexicana María Elizabeth Macías Castro, cuyo cadáver decapitado fue encontrado cerca de la ciudad de Nuevo Laredo, junto con una nota en que decía que la habían matado por difundir noticias en sitios web de medios sociales, constituye un buen ejemplo.

63. El Relator Especial observa además con profunda preocupación el hostigamiento de periodistas de Internet y blogueros, como la injerencia ilícita en sus sitios, la vigilancia de sus actividades en Internet, la aprehensión y detención arbitrarias y el bloqueo de sitios web que contienen información en que se critica a las autoridades. Esos actos constituyen intimidación y censura.

64. El Relator Especial reitera que el derecho a la libertad de expresión debería estar plenamente garantizado en Internet y en cualquier otro medio. De haber una limitación al ejercicio de este derecho a través de Internet, debe ajustarse también a los criterios enumerados en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto significa que toda restricción impuesta a título excepcional deberá i) estar fijada por la ley, en forma clara y al alcance de todos; ii) obedecer a uno de los objetivos legítimos enunciados en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto y iii) ser probadamente necesaria y constituir el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo que se pretende.

C. Impunidad y prevención de los atentados contra periodistas

65. Una de las principales dificultades para proteger a los periodistas es la impunidad, o que no se someta a la justicia a quienes vulneran los derechos humanos. A este respecto, el Relator Especial ha insistido en muchas ocasiones en que la impunidad de quienes atentan contra periodistas o los matan constituye un obstáculo fundamental para garantizar la protección de los periodistas y la libertad de prensa, puesto que anima a atentar contra los periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales. De hecho la impunidad es una de las causas, tal vez la principal, del número inaceptablemente elevado de periodistas que son agredidos o muertos cada año. Los Estados deben reconocer que, en casos de violencia contra periodistas, la impunidad genera más violencia en un círculo vicioso.

66. Según el Comité para la Protección de los Periodistas, en nueve de cada diez casos de asesinato de periodistas los autores quedan en libertad. Al 20 de marzo de 2012, 565 periodistas habían sido asesinados impunemente desde 1992⁷. Las causas fundamentales de la impunidad varían según el contexto, pero se pueden atribuir primordialmente a la falta de voluntad política para hacer investigaciones, incluido el temor de represalias a manos de poderosas redes criminales, un marco jurídico inadecuado y un sistema judicial débil, la ineficacia de las fuerzas de policía y los órganos judiciales y la falta de personal especializado, la insuficiencia de los recursos asignados al sistema judicial y policial y la negligencia y corrupción. Ante estos obstáculos, muchos periodistas optan por no denunciar las amenazas o los atentados físicos, con lo que perpetúan el ciclo de impunidad.

67. El Relator Especial observa con satisfacción la labor realizada por diversas organizaciones para combatir la impunidad y que en 2011 la Red del Intercambio

⁷ Véase Comité para la Protección de los Periodistas, Campaña Mundial contra la Impunidad en <http://www.cpj.org/campaigns/impunity/>.

Internacional por la Libertad de Expresión proclamó el 23 de noviembre Día Internacional para poner fin a la impunidad. La Red escogió esta fecha para conmemorar el segundo aniversario de la matanza de Maguindanao, en Filipinas, en la cual fueron asesinados más de 30 periodistas. Como se mencionó en el capítulo II, el Relator Especial asistió a la reunión entre organismos sobre seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad y observa con satisfacción las gestiones para adoptar un plan de acción conjunta sobre la protección de los periodistas y la cuestión de la impunidad, que coordina la UNESCO. Espera que ese plan de acción conjunta, gracias a la presencia de diversos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, refuerce la protección de los periodistas sobre el terreno e insta a todos los Estados a apoyarlo.

Iniciativas para combatir la impunidad

68. En el caso de Guatemala, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que comenzó a funcionar en septiembre de 2007, tiene un mandato sin precedentes entre las Naciones Unidas y otros órganos internacionales en el sentido de promover la rendición de cuentas y reforzar el principio de legalidad. La Comisión tiene como propósito investigar y dismantelar las organizaciones delictivas violentas en Guatemala que, según se cree, constituyen una de las piedras angulares de la impunidad en el país y una amenaza para el sistema de justicia y las instituciones democráticas. La Comisión, con arreglo a la legislación del país y aplicando el procedimiento vigente en Guatemala, lleva a cabo investigaciones independientes de conformidad con los principios internacionales de derechos humanos. Afianza la estructura de políticas públicas y las instituciones del sector judicial del país, propone reformas legales, proporciona asistencia técnica a las instituciones del sector de la justicia y colabora estrechamente con la Fiscalía General en el procesamiento de casos que revisten importancia simbólica. Si bien la CICIG no tiene como propósito expreso y directo la protección de los periodistas, hace notar cuestiones de importancia central para el problema de la impunidad.

69. En cuanto a las iniciativas que se refieren a los periodistas en particular, se ha observado con satisfacción la labor realizada para dar protección a los periodistas de Colombia, primordialmente porque se reconoce que es un problema importante en el país y que hay que tomar medidas para hacerle frente. El Gobierno de Colombia, mediante la aprobación del Decreto N° 1592, estableció en el año 2000 el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales, junto con el Programa de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos. El programa apunta a proteger a los periodistas y trabajadores de los medios de información en situaciones en que corran peligro o sean objeto de amenazas en razón de su labor. Las organizaciones de la sociedad civil han contribuido al programa denunciando e investigando amenazas contra periodistas y haciendo el seguimiento que proceda. El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), de carácter interinstitucional, determina y aplica las medidas de protección necesarias en cada caso.

70. Diversos programas de protección en Colombia, entre ellos el Programa para la Protección de los Periodistas, fueron refundidos ulteriormente en uno, que quedó oficialmente institucionalizado en el Decreto N° 4912 del Ministerio de Interior, de diciembre de 2011. La necesidad de un programa de esa índole obedecía al elevado número de asesinatos de periodistas durante el gobierno anterior, período en el cual ocho periodistas fueron asesinados en el primer año y otros seis en los seis últimos años. En todo caso, la situación de los periodistas en Colombia sigue sin ser óptima; de hecho, en el índice de libertad de prensa que prepara Reporteros sin Fronteras, Colombia ha bajado del lugar 114 entre 179 países en 2002 al lugar 143 en 2011-2012.

71. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia ha expresado satisfacción por el programa de protección del

Ministerio de Interior y Justicia, pero ha destacado también cuestiones que le suscitaban preocupación, entre ellas las demoras para evaluar el riesgo y aplicar medidas de protección, la falta de un planteamiento contextual y el traspaso de planes de protección a empresas privadas. Esa oficina sigue prestando asistencia y dando asesoramiento para lograr mayor homogeneidad y coordinación entre los distintos mecanismos de protección. A pesar de estas deficiencias, el Relator Especial observa con satisfacción las medidas positivas que se han tomado para combinar distintos programas de protección sobre la base de la coordinación entre instituciones del Estado, periodistas y organizaciones de la sociedad civil y considera que se trata de un importante avance para prevenir el asesinato de periodistas.

72. El establecimiento en Colombia de la Unidad Nacional de Protección de periodistas y otros sectores vulnerables constituye también una buena práctica que vale la pena mencionar. Sin embargo, este mecanismo solo se refiere a las "medidas materiales de protección", como teléfonos móviles, vehículos a prueba de balas, evacuaciones de emergencia y traslados a otras regiones del país o al extranjero, similares a las que se conceden en virtud de programas de protección de testigos. El Relator Especial cree que es importante mencionar que la protección de los periodistas requiere un planteamiento integral que incluya medidas materiales, legales y políticas de protección y, en particular, que altos funcionarios del Estado condenen públicamente los atentados contra periodistas y expresen apoyo a la libertad de prensa.

73. En México, como reacción ante la gravedad de la situación de los periodistas en el país, el Estado Federal estableció la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) como parte de la Procuraduría General de la República.

74. Sin embargo, en el curso de la misión que efectuó el Relator Especial a México en 2010 se expresaron reservas relacionadas con los escasos resultados logrados por esa oficina y su tendencia a declararse incompetente en ciertos casos que le son remitidos, lo que se debería en parte a la falta de voluntad de los funcionarios para aceptar casos y poner en práctica un programa de trabajo adecuado, pero también a la falta de autonomía y recursos, y al hecho de que los actos de violencia contra periodistas no están prohibidos por la ley federal. El Relator Especial, si bien expresó satisfacción por el plan de trabajo que estaba poniendo en práctica la FEADLE cuando visitó México (A/HRC/17/27/Add.3), insistió en la importancia de establecer de inmediato un mecanismo nacional de protección de los periodistas que fuera formulado y puesto en práctica a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel, dirigido por una autoridad federal con capacidad para asumir la coordinación entre las diversas autoridades, dotado con recursos propios y suficientes y en cuyo diseño, integración, funcionamiento y evaluación participaran periodistas y organizaciones de la sociedad civil. El Relator Especial resalta la importancia de que esas instituciones tengan suficientes recursos y autonomía, así como facultades de investigación y competencia para formular recomendaciones al Gobierno.

75. El Relator Especial recomendó también que el Congreso de México criminalizara los actos de violencia contra los periodistas y diera competencia a los tribunales federales para procesar esas causas. Ha sido informado de que el Congreso promulgó una ley de esa índole, cuya aprobación están considerando en la actualidad las autoridades de cada estado de México.

76. Si bien los ejemplos que anteceden de problemas y buenas prácticas en relación con la protección de los periodistas en situaciones de impunidad o violencia generalizada corresponden a América Latina, no es esta la única región en que estas cuestiones suscitan preocupación. El Relator Especial ha enviado comunicaciones a varios países respecto de cuestiones tales como la impunidad y los periodistas que denuncian actos de violencia y de la delincuencia organizada, como se indicó en los capítulos II y III del presente documento.

77. Para luchar contra la impunidad y proteger a los periodistas hay que afianzar el respeto del principio de legalidad y asegurarse de que el marco legal y las instituciones del país promuevan el derecho a la libertad de expresión y respalden el establecimiento de medios de información libres, independientes y pluralistas. El Relator Especial observa con preocupación que sigue existiendo y se sigue aplicando legislación interna que criminaliza la libertad de expresión.

D. Criminalización de la libertad de expresión

78. Asegurar que los periodistas puedan efectivamente llevar a cabo su labor no solo significa prevenir las agresiones en su contra y procesar a los responsables, sino también crear un entorno en que puedan prosperar medios de información independientes, libres y pluralistas y en el que los periodistas no corran el peligro de prisión. El Relator Especial observa con profunda preocupación que el número total de periodistas actualmente encarcelados en todo el mundo es, según se informa, el más alto desde 1996 y que al 1 de diciembre de 2011 había 179 periodistas tras las rejas⁸. Según se dice, 86 de los periodistas encarcelados, la mitad del total, trabajaba primordialmente en Internet. Además, los periodistas pueden ser víctimas de detenciones de breve duración que intensifican también el clima de intimidación. Suele ser difícil llevar estadísticas de esas detenciones.

79. De hecho, el Relator Especial sigue observando con preocupación que se continúa utilizando leyes penales contra periodistas y miembros de los medios de comunicación y que las autoridades lo hacen muchas veces para reprimir información "inconveniente" y disuadir a los periodistas de informar de temas similares en el futuro. En consecuencia, el efecto que se surte paraliza la información sobre cuestiones de interés público. Se siguen imputando cargos tales como traición, subversión o actuar contra los intereses nacionales contra periodistas de todo el mundo y se les sigue acusando de terrorismo y difamación por difundir noticias falsas o injurias étnicas o religiosas.

80. Como ya se ha señalado, incluso en el informe a la Asamblea General (A/66/290), los Estados deben prohibir con arreglo al derecho internacional cuatro tipos de expresión o información: la participación de niños en la pornografía; la instigación al genocidio; la promoción del odio nacional, racial o religioso que constituya instigación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y la instigación al terrorismo. En el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se indican otros tipos de información o expresión que los Estados no están obligados a prohibir pero pueden restringir en circunstancias excepcionales y limitadas, principalmente para proteger los derechos de otros. En todo caso, por más que proteger a las personas de acusaciones falsas y maliciosas, proteger la seguridad nacional o contrarrestar el terrorismo sean intereses legítimos, sigue preocupando al Relator Especial que las autoridades se valgan de esos pretextos para controlar y censurar indebidamente a los medios de información, evitar la transparencia o silenciar a quienes critican políticas públicas.

81. El Relator Especial reitera que cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión debe cumplir el triple criterio que estipula el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, a saber: i) la restricción impuesta debe estar fijada por la ley, en forma clara y al alcance de todos; ii) se debe demostrar que es necesaria y legítima para proteger los derechos o la reputación de los demás; la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral

⁸ Véase el informe especial del Comité de Protección de los Periodistas titulado "Imprisonments jump worldwide, and Iran is worst", que se puede consultar en <http://www.cpj.org/reports/2011/12/journalist-imprisonments-jump-worldwide-and-iran-i.php>.

públicas y iii) se debe demostrar que es el medio menos restrictivo y más proporcionado para alcanzar el objetivo que se pretende.

82. Además, cualquier legislación que restrinja el derecho a la libertad de expresión debe ser aplicada por un órgano inmune a cualquier influencia política, comercial o injustificada por otro concepto, que debe hacerlo de manera que no sea arbitraria ni discriminatoria, con salvaguardias suficientes contra el abuso, incluida la posibilidad de impugnar su aplicación indebida y tener un recurso para hacerlo.

1. Difamación

83. Las leyes sobre difamación protegen la reputación de la persona de atentados falsos y maliciosos y constituyen un motivo válido para restringir la libertad de expresión. Casi todos los países tienen alguna forma de legislación sobre difamación, por más que se empleen términos distintos como calumnia, injuria, insulto, desacato o *lesa majestad*. El problema con los casos de difamación, sin embargo, consiste en que con frecuencia enmascaran la determinación de los poderes políticos y económicos de tomar represalias contra críticas o denuncias de mal administración o corrupción y de ejercer presión indebida sobre los medios de información.

84. En particular, el Relator Especial sigue observando con preocupación que en muchos países del mundo la difamación está aún calificada de delito penal y no de cuasidelito civil. Como ha insistido en muchas ocasiones, las leyes penales sobre difamación son intrínsecamente severas y tienen un efecto paralizante sobre la libertad de expresión que es desproporcional. Se corre constantemente el riesgo de ser aprehendido y sometido a detención provisional y luego a un costoso proceso penal, además de multas y reclusión, así como al estigma social que entraña tener antecedentes penales.

85. Incluso en los países en que la difamación constituye un cuasidelito civil, las sanciones financieras impuestas pueden ser elevadas y desproporcionadas, lo cual puede llevar a la quiebra a los medios de información pequeños e independientes y tener consecuencias negativas respecto de la libertad de esos medios.

86. Muchos periodistas siguen comunicando al Relator Especial que la utilización sistemática de procesos penales injustificados e incluso de acciones por cuasidelito civil con sanciones financieras desproporcionadas paraliza la investigación periodística y crea un ambiente de intimidación que constituye una forma de hostigamiento judicial.

87. Por lo tanto, el Relator Especial insta a todos los Estados a derogar las disposiciones penales sobre difamación que autorizan a procesar a los autores de artículos en medios de información, así como a limitar las sanciones de derecho civil por difamación de manera que guarden proporción con el perjuicio causado. Destaca que los procesos penales por difamación inevitablemente se convierten en un mecanismo de censura política, lo cual contraviene la libertad de expresión y la libertad de prensa.

88. El Relator Especial subraya además que los funcionarios públicos, incluidos los jefes de Estado y las personalidades públicas, deben tolerar un mayor grado de crítica que las personas de la calle en razón de sus funciones públicas y no deben tener un grado más alto de protección contra las declaraciones difamatorias que aparezcan en medios de información.

2. La seguridad nacional y la legislación antiterrorismo

89. El Relator Especial sigue observando con preocupación que continúan utilizándose las leyes cuyo objeto es proteger la seguridad nacional o luchar contra el terrorismo en contra de periodistas que informan sobre cuestiones delicadas o críticas de interés público o para obligarles a revelar sus fuentes de información.

90. El Relator Especial insiste en la importancia del derecho a acceso a la información que tienen los periodistas, que forma parte del derecho de buscar y recibir informaciones enunciado en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente. Querría insistir en que los gobiernos deberían declarar confidencial únicamente la información que demostradamente redunden desmedro de la seguridad nacional y otros intereses vitales del Estado. Además, debería haber criterios claros a esos efectos y llevarse un registro de la información secreta, establecido por la ley y que esté al alcance de todos. Además, la información secreta debería estar sujeta a revisión periódica y perder ese carácter si ya no fuera necesario mantenerlo.

91. Sigue preocupando también al Relator Especial que se imputen cargos a periodistas por recibir, guardar y difundir información secreta que se obtuvo en forma no ilícita, como en el caso de filtraciones o de información recibida de fuentes no identificadas. A este respecto, insiste en que los periodistas no deben ser responsables por sus fuentes de información ni ser obligados a revelarlas. El Relator Especial destaca además que es importante que los Estados faciliten la consulta de archivos históricos de información oficial para que las víctimas de violaciones de los derechos humanos puedan ejercer su derecho a la verdad y los periodistas y académicos puedan hacer investigaciones.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

92. **A pesar de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan los derechos de los periodistas, estos siguen siendo perseguidos por difundir información "inconveniente". El problema no es la falta de normas internacionales, sino que los gobiernos no quieren o no pueden asegurar la protección de los periodistas.**

93. **Si bien las situaciones de conflicto armado pueden poner en peligro a los periodistas, el Relator Especial observa que la mayoría de los atentados contra estos tienen lugar en situaciones de otra índole. Quienes cubren manifestaciones públicas e informan sobre cuestiones como la corrupción, violaciones de derechos humanos, problemas ambientales, delincuencia organizada, tráfico de drogas, crisis o situaciones de emergencia públicas están especialmente expuestos a ser objeto de actos de violencia. En todo caso, el Relator Especial reitera también la importancia de las cuestiones siguientes.**

94. **Los problemas más importantes en relación con las violaciones de derechos humanos cometidas contra periodistas consisten en diversas formas de intimidación, atentados físicos, entre ellos secuestros y matanzas, detención arbitraria y la impunidad y la utilización de leyes penales para encarcelarlos e intimidarlos. Las mujeres periodistas corren peligros adicionales, como agresiones sexuales, violencia sexual en el contexto de turbas en eventos públicos o abuso sexual durante la detención o el cautiverio. Muchos de estos atentados no se denuncian en razón del estigma social, cultural y profesional que suponen.**

95. **La existencia de esos peligros disuade a los periodistas de proseguir su labor o alienta la autocensura cuando se trata de cuestiones delicadas. Como consecuencia, puede ocurrir que la sociedad en su conjunto quede privada de información importante.**

96. El "periodismo en Internet", ejercido tanto por profesionales como por "ciudadanos periodistas", es cada vez más importante para documentar y difundir noticias en el momento en que se producen sobre el terreno. Los periodistas que publican en Internet deben tener la misma protección enunciada en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cualquier restricción que se aplique al contenido en Internet debe cumplir también el triple criterio enunciado en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto.

97. Los Estados siguen recurriendo a leyes que criminalizan la libertad de expresión para detener a periodistas que difunden información "inconveniente". Los periodistas pueden ser aprehendidos y detenidos, especialmente en vísperas de elecciones, muchas veces recurriendo a leyes ambiguas sobre terrorismo o seguridad nacional. Preocupa profundamente al Relator Especial que el número de periodistas actualmente encarcelados sea el más alto desde 1996. El procesamiento penal de periodistas crea un efecto paralizante en la difusión de la información sobre cuestiones de interés público.

98. La precaria situación de los periodistas queda aún más agravada por una cultura de impunidad. Cuando no se realizan investigaciones eficaces ni se procesa a los responsables de atentados contra los periodistas se está perpetrando una mayor violencia y reduciendo las posibilidades de que los periodistas informen de temas similares en el futuro.

99. La protección de los periodistas y la lucha contra la impunidad requieren medidas que tengan expresamente en cuenta el contexto y aborden los riesgos concretos en cada situación, además de las causas profundas de los atentados. Si bien hay muchas organizaciones dedicadas a asegurar la protección de los periodistas en todos los niveles, no ha habido mayor colaboración ni se han adoptado estrategias conjuntas a nivel internacional. Así, pues, el Relator Especial observa complacido la iniciativa de redactar un plan de acción conjunta de las Naciones Unidas sobre la protección de los periodistas y la cuestión de la impunidad y espera con interés que sea aplicado en forma efectiva.

B. Recomendaciones

1. A los Estados

100. El Relator Especial, teniendo presente que existen en el derecho internacional de los derechos humanos normas para la protección de los periodistas profesionales en situaciones que no son de conflicto armado, insta a los Estados, a los que incumbe la responsabilidad primordial por la protección de los periodistas, a observarlas a nivel nacional. Entre otras cosas, deben asegurarse de que no se promulguen leyes que limiten indebidamente la libertad de expresión de los periodistas, velar por la integridad física y psicológica de los periodistas y tomar medidas para terminar con la impunidad de quienes cometen violaciones de los derechos humanos de periodistas.

101. Los Estados, para luchar contra la impunidad y prevenir las violaciones de los derechos humanos de los periodistas, deben tomar medidas para que el poder judicial, los periodistas y la sociedad civil cobren conciencia de las normas internacionales en la materia y deben demostrar que están dispuestos a trabajar para que se cumplan esas normas.

102. Hay que asignar los recursos necesarios para prevenir e investigar los atentados o someter a los responsables a la justicia. Habría que establecer medidas especiales en caso de atentados y prestar apoyo a los periodistas desplazados como consecuencia de ellos.

103. El Relator Especial insta también a todos los Estados a condenar públicamente y al más alto nivel político todas las formas e incidentes de agresiones contra periodistas.

104. Los Estados, como parte de su obligación positiva de promover el derecho a la libertad de expresión, deben prestar pleno apoyo político a la tarea de afianzar la libertad de los medios de información y asegurar que puedan prosperar medios independientes, pluralistas y diversos. Toda ley que regule la labor de los medios de información debe ajustarse a las más altas normas internacionales sobre libertad de opinión y expresión y permitir un debate sin restricciones en esos medios, con arreglo a los principios de diversidad y pluralidad.

105. La difamación no debe constituir un delito penal en ningún Estado. Las leyes penales sobre difamación son intrínsecamente severas y surten un efecto desproporcionado y paralizante sobre el derecho a la libertad de expresión.

106. En los países en que la difamación constituye un cuasidelito civil, las penas financieras que se impongan deben guardar estricta proporción con el perjuicio causado y deben estar limitadas por la ley.

107. No se debería imputar cargos a periodistas por recibir, guardar y difundir información secreta que hayan obtenido por medios que no sean ilícitos, como filtraciones o información recibida de fuentes no identificadas.

108. Los gobiernos deberían dar carácter confidencial únicamente a la información que probadamente cause daño directo a la seguridad nacional y otros intereses vitales del Estado. La información de esta índole debería ser objeto de revisión periódica y perder el carácter de confidencial si ello deja de ser necesario. Habría que establecer por ley y publicar criterios claros para la confidencialidad de la información y un registro de la información de esa índole.

109. Los periodistas que trabajen en medios convencionales de información y en Internet deben tener libertad para utilizar diversas fuentes de información, incluida la procedente de quienes no quieran ser identificados. Jamás debe obligarse a los periodistas a revelar sus fuentes, salvo en casos excepcionales en que el interés de investigar un crimen grave o proteger la vida de otras personas predomine sobre el posible riesgo para la fuente de la información. Esas necesidades apremiantes deberán ser claramente demostradas y convalidadas por un tribunal independiente.

110. El Relator Especial reconoce la labor realizada en países como Colombia y México para establecer órganos que, entre otras cosas, ofrezcan mayor protección a los periodistas. El Relator Especial destaca la importancia de que esos órganos estén dispuestos a hacerse cargo de una amplia variedad y un elevado número de casos y cuestiones que sean de su competencia y estén en condiciones de hacerlo, que tengan sus propios recursos suficientes y que puedan ejercer funciones de coordinación entre distintas autoridades. El Relator Especial recomienda además que los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil participen en el diseño, la integración, el funcionamiento y la evaluación de esos órganos, que estos tengan facultades de investigación y competencia para formular recomendaciones a los gobiernos de sus respectivos países, que la evaluación del riesgo sea pronta y eficiente, las medidas se apliquen prontamente y se adopte un planteamiento contextual. La protección debe ser integral e incluir diversas medidas físicas, legales y políticas.

2. A la sociedad civil

111. El Relator Especial recomienda que las organizaciones de la sociedad civil procuren que se cobre mayor conciencia de los peligros a que hacen frente los

periodistas, de las normas internacionales que existen para protegerlos y de la forma en que estas se podrían poner en práctica a través de campañas e iniciativas de capacitación; recomienda además que las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los periodistas, se cercioren de que se cumplan las normas mundiales de conducta profesional a fin de que los periodistas gocen de mayor crédito y estén mejor protegidos y que esas organizaciones coordinen entre sí y con las Naciones Unidas de manera que su labor sea complementaria.

112. Las asociaciones de la sociedad civil, incluidos los periodistas, deberían participar activamente en las iniciativas de los gobiernos para establecer mecanismos de protección.

3. A las Naciones Unidas

113. El Relator Especial observa con satisfacción las iniciativas de las Naciones Unidas tales como la innovadora Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y es partidario de que se estudie la aplicación de iniciativas similares en otros países, en que prevalece la impunidad por las violaciones de los derechos humanos.

114. La presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno debería prestar apoyo a los Estados en la aplicación de las medidas para proteger a los periodistas, como hace la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, que presta apoyo para los mecanismos de protección en ese país.

115. El Relator Especial alienta la coordinación entre organismos e iniciativas de las Naciones Unidas tales como el Plan de Acción Conjunta de las Naciones Unidas para la protección de los periodistas y la cuestión de la impunidad. Una mayor coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, desde el punto de vista de la financiación y los programas, puede tener como resultado una utilización más eficiente de los recursos y una menor duplicación de esfuerzos. El Relator Especial observa complacido que, como parte de la iniciativa, se consultó a la sociedad civil y alienta a que se estrechen los vínculos entre los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil con respecto a la protección de los periodistas.

116. En consonancia con el Programa de Acción 2 de las Naciones Unidas, el Relator Especial alienta a otros organismos de las Naciones Unidas a prestar apoyo para proteger a los periodistas asegurando que las medidas que se adopten a nivel de país estén basadas en principios de derechos humanos y orientadas por normas y principios internacionales. Por ejemplo, la capacitación y los manuales que proporciona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para los periodistas que se ocupan del VIH/SIDA y la corrupción podrían adaptarse al contexto de la protección de los periodistas.

4. A entidades regionales

117. El Relator Especial observa complacido el apoyo a la libertad de expresión y a la protección de los periodistas expresado en distintos mecanismos regionales, así como las medidas adoptadas en ese sentido, tales como el establecimiento de cargos de relatores especiales. En los casos en que las entidades regionales no hayan establecido aún normas para la protección de los periodistas, el Relator Especial las alienta a hacerlo en consonancia con las que ya existen a nivel internacional.