



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
13 de mayo de 2022  
Español  
Original: inglés

### Comité de Derechos Humanos

#### Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2737/2016\* \*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Viktor Parfenenka (representado por el abogado Oleg Ageev)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Belarús
<i>Fecha de la comunicación:</i>	15 de octubre de 2015 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 23 de febrero de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	15 de marzo de 2022
<i>Asunto:</i>	Denegación de la acreditación como periodista para medios de comunicación extranjeros
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestión de fondo:</i>	Libertad de expresión
<i>Artículos del Pacto:</i>	19, párr. 2, leído por separado y conjuntamente con el art. 2, párr. 3
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 5, párr. 2 b)

1. El autor de la comunicación es Viktor Parfenenka, nacional de Belarús, nacido en 1966. Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 19, párrafo 2, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para Belarús el 30 de diciembre de 1992. El autor está representado por el abogado Oleg Ageev.

\* Aprobado por el Comité en su 134º período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2022).

\*\* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.



### Hechos expuestos por el autor

2.1 El autor trabaja como corresponsal extranjero de la emisora Białoruskie Radio Racja, que tiene su sede en Białystok (Polonia). Publica sus trabajos periodísticos en Internet, en el sitio web de la emisora Białoruskie Radio Racja<sup>1</sup>. A pesar de numerosas solicitudes, no ha podido obtener acreditación en Belarús como periodista de un medio de comunicación extranjero. En marzo de 2014, dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores de Belarús una nueva solicitud de acreditación como corresponsal extranjero de la emisora de radio para poder ejercer su labor profesional en el territorio de Belarús. El 13 de mayo de 2014, la comisión encargada de la acreditación de periodistas de medios de comunicación extranjeros, del Ministerio de Relaciones Exteriores, desestimó la solicitud del autor basándose en el reglamento de 25 de diciembre de 2008, relativo al procedimiento de acreditación de periodistas que trabajan para medios de comunicación extranjeros, según el cual se denegará la acreditación a los periodistas de medios de comunicación extranjeros que hayan realizado anteriormente en Belarús actividades periodísticas en nombre de un medio de comunicación extranjero sin acreditación previa del Ministerio. En la decisión de la comisión del Ministerio se afirmaba que el autor había publicado trabajos periodísticos en el sitio web de la emisora de radio contraviniendo el artículo 35, párrafo 4, de la Ley de Medios de Comunicación de 17 de julio de 2008, y los párrafos 9 y 10, apartado 4, del reglamento relativo al procedimiento de acreditación en Belarús de periodistas que trabajan para medios de comunicación extranjeros<sup>2</sup>.

2.2 El 26 de mayo de 2014, el autor recurrió esa decisión ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, que respondió el 19 de junio de 2014 con una negativa a examinar su reclamación. El 10 de julio de 2014, el autor recurrió la actuación del Ministerio ante el Consejo de Ministros. Este último no examinó la reclamación en cuanto al fondo y, el 12 de julio de 2014, la devolvió al Ministerio de Relaciones Exteriores. El 23 de julio de 2014, el Ministerio desestimó el recurso del autor basándose en su decisión de 19 de junio de 2014. En el mes de julio de 2014 (fecha exacta no especificada), el autor intentó de nuevo obtener la acreditación del Ministerio. Su solicitud fue denegada el 11 de septiembre de 2014.

2.3 El 5 de noviembre de 2014, el autor presentó ante el Tribunal de Distrito de Lenin, en Minsk, una demanda por la denegación de la acreditación. Se basó, entre otras cosas, en una disposición constitucional que garantiza el derecho de los ciudadanos a obtener, conservar y difundir información completa, fidedigna y oportuna sobre las actividades de los órganos estatales (artículo 34, párrafo 1, de la Constitución de Belarús). Según el artículo 34, párrafo 3, de la Constitución, la legislación solo puede limitar el acceso a la información con el fin de proteger el honor, la dignidad, y la vida personal y familiar de los ciudadanos, así como la plena realización de sus derechos. Además, en el artículo 35 de la Ley de Medios de Comunicación, que establece el procedimiento de acreditación de periodistas ante los órganos estatales, no figura ningún motivo para limitar el acceso de los periodistas. El autor alegó que la negativa a concederle la acreditación constituía una violación de su derecho constitucional de acceso a la información y una vulneración del derecho interno.

2.4 El 14 de noviembre de 2014, el Tribunal de Distrito de Lenin, en Minsk, resolvió no admitir la demanda, señalando que el autor no tenía derecho a control jurisdiccional porque la materia quedaba fuera de la competencia del tribunal.

2.5 En diciembre de 2014, el autor presentó un recurso ante el Tribunal Municipal de Minsk contra la negativa del Tribunal de Distrito a conocer de la demanda. El autor afirmó que la denegación de su solicitud de acreditación violaba su derecho a la libertad de expresión y que la negativa del tribunal a abrir una causa civil contra el Ministerio violaba su derecho

---

<sup>1</sup> [www.racyja.com](http://www.racyja.com).

<sup>2</sup> Traducción no oficial: el párrafo 9 del Reglamento establece que los periodistas de medios de comunicación extranjeros no pueden realizar actividades periodísticas sin una tarjeta de acreditación. El párrafo 10, apartado 4, dispone que no se expedirá la acreditación a ningún periodista que trabaje para un medio de comunicación extranjero y que haya realizado anteriormente actividades periodísticas en el territorio de Belarús sin la acreditación del Ministerio de Relaciones Exteriores o sin una tarjeta de acreditación.

a un recurso efectivo. El 15 de enero de 2015, el Tribunal Municipal desestimó el recurso del autor y confirmó la decisión del tribunal de rango inferior.

2.6 En marzo de 2015, el autor interpuso ante el Tribunal Municipal un recurso de revisión (control de las garantías procesales) que fue rechazado el 2 de abril de 2015. En fecha no especificada, el autor recurrió ante el Tribunal Supremo en virtud de ese procedimiento de revisión, pero su recurso fue desestimado el 29 de mayo de 2015. Por ello, el autor sostiene que ha agotado todos los recursos internos disponibles y efectivos.

### **La denuncia**

3.1 El autor afirma que Belarús ha vulnerado los derechos que lo amparan en virtud del artículo 19, párrafo 2, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

3.2 El autor sostiene que la negativa del Ministerio de Relaciones Exteriores a conceder la acreditación equivale a una denegación de acceso a la información y del ejercicio de su derecho a obtener y difundir información, y constituye una prohibición *de facto* del ejercicio de su profesión de periodista. También sostiene que las autoridades no han justificado la denegación sobre la base del respeto a los derechos o a la reputación de los demás, ni sobre la base de la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Afirma, por consiguiente, que esa denegación vulnera los derechos que lo asisten en virtud del artículo 19 del Pacto. Dado que el Ministerio de Relaciones Exteriores y los tribunales se negaron a atender su reclamación y no lo remitieron a ninguna otra vía de recurso, el Estado parte también infringió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

3.3 El autor pide al Comité que recomiende al Estado parte que le proporcione un recurso efectivo, como un examen independiente de su solicitud de acreditación, y que adapte las disposiciones de la Ley de Medios de Comunicación<sup>3</sup>, así como el reglamento de 25 de diciembre de 2008 relativo al procedimiento de acreditación de periodistas que trabajan para medios de comunicación extranjeros, de acuerdo con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado parte en virtud del Pacto, a fin de evitar que se produzcan violaciones similares en el futuro.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

4. En una nota verbal fechada el 27 de abril de 2016, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad, en las que afirmaba que la comunicación presentada por el autor era inadmisibile, ya que este no había agotado todos los recursos internos disponibles. Observa, en particular, que, en el momento de presentar su comunicación al Comité, el autor no se había quejado ante “los órganos de supervisión de los poderes públicos dependientes del Consejo de Ministros” ni, en el marco del procedimiento de revisión, ante el Fiscal General. El Estado parte concluye que la comunicación del autor no debe considerarse admisible de conformidad con el artículo 2 del Protocolo Facultativo del Pacto.

### **Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte**

5. El 13 de junio de 2016, el autor formuló comentarios acerca de las observaciones del Estado parte. Señala que el procedimiento de revisión no es un recurso efectivo. Además, aclara que la legislación de Belarús no prevé ningún mecanismo para dirigirse al Fiscal General específicamente en casos de denegación de acreditación a periodistas o corresponsales de medios de comunicación extranjeros. Según el autor, se han agotado todos los recursos efectivos disponibles y no existen otros mecanismos de protección jurídica en caso de que el Ministerio de Relaciones Exteriores deniegue la acreditación como periodista de un medio de comunicación extranjero.

<sup>3</sup> El artículo 35, párrafo 4, de la Ley de Medios de Comunicación prohíbe llevar a cabo actividades periodísticas para un medio de comunicación extranjero sin contar con acreditación.

## Deliberaciones del Comité

### *Examen de la admisibilidad*

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.3 El Comité observa que el autor formula sus alegaciones en relación con el artículo 19, párrafo 2, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. También observa que el Estado parte ha impugnado la admisibilidad de la comunicación por no haberse agotado los recursos de la jurisdicción interna según se requiere en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, ya que el autor no se ha quejado ante “los órganos de supervisión de los poderes públicos dependientes del Consejo de Ministros” ni ha solicitado a la Fiscalía General que su caso sea examinado en el marco del procedimiento de revisión. A este respecto, el Comité observa que el autor ha recurrido en vano la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores ante el Consejo de Ministros. Observa asimismo que, en cualquier caso, el Estado parte no ha explicado a qué órganos de supervisión se refiere, si son independientes del poder ejecutivo y si han resuelto casos similares relativos a periodistas que trabajen para medios de comunicación extranjeros. Además, el Comité recuerda que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, al hablar de “todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna”, se refiere ante todo a los recursos judiciales<sup>4</sup>. El Comité recuerda también su jurisprudencia, según la cual la presentación ante la fiscalía de un recurso de revisión sujeto a la discrecionalidad del fiscal para que se revise una decisión judicial firme no constituye un recurso que deba agotarse a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo<sup>5</sup>. En consecuencia, considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que examine la comunicación.

6.4 El Comité considera que las reclamaciones del autor en relación con el artículo 19, párrafo 2, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, sobre la restricción de su libertad de expresión están suficientemente fundamentadas a efectos de la admisibilidad, las declara admisibles y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

7.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

7.2 El Comité observa que, según el autor, se ha restringido su derecho a la libertad de expresión en contravención del artículo 19, párrafo 2, del Pacto, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores le denegó la acreditación como periodista de un medio de comunicación extranjero, lo que supone una prohibición *de facto* para ejercer su profesión de periodista.

7.3 La cuestión que tiene ante sí el Comité es si la denegación de la acreditación del autor como periodista de un medio de comunicación extranjero equivale a una violación del derecho que se le reconoce en virtud del artículo 19 del Pacto, a saber, el de buscar, recibir y difundir información.

7.4 El Comité recuerda, en primer lugar, que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y que su disfrute puede estar sujeto a limitaciones. No obstante, de acuerdo con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto solo se permiten las limitaciones previstas por la legislación

<sup>4</sup> R. T. c. Francia, comunicación núm. 262/1987, párr. 7.4; Schmidl c. la República Checa (CCPR/C/92/D/1515/2006), párr. 6.2; y Staderini y De Lucia c. Italia (CCPR/C/127/D/2656/2015), párr. 8.3.

<sup>5</sup> Alekseev c. la Federación de Rusia (CCPR/C/109/D/1873/2009), párr. 8.4; y Koktish c. Belarús (CCPR/C/111/D/1985/2010), párr. 7.3.

que sean necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. El Comité reitera en este contexto que el derecho a la libertad de expresión es de suma importancia en cualquier sociedad democrática, y que todas las restricciones impuestas por el Estado parte al ejercicio de los derechos protegidos por el artículo 19, párrafo 2, del Pacto, deben cumplir criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad<sup>6</sup>. El Comité recuerda que los Estados partes deben demostrar de forma concreta e individualizada la necesidad y la proporcionalidad de la medida que se haya adoptado<sup>7</sup>. Con respecto a los sistemas de acreditación de los periodistas, el Comité recuerda que solo serán permisibles cuando resulten necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos. Esos sistemas se aplicarán de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 y otras disposiciones del Pacto, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta que en la función periodística participan una amplia variedad de personas<sup>8</sup>. Los requisitos de acreditación serán concretos, objetivos y razonables, y su aplicación transparente<sup>9</sup>.

7.5 El Comité tiene que considerar si esos motivos son suficientemente precisos para justificar que la negativa de la acreditación al autor está prevista por la legislación y es necesaria y proporcionada atendiendo a los propósitos indicados en el artículo 19, párrafo 3 a) y b), del Pacto. El Comité observa que, según explica el autor, el artículo 35, párrafo 4, de la Ley de Medios de Comunicación prohíbe el ejercicio de actividades periodísticas para medios de comunicación extranjeros sin acreditación y que en los párrafos 9 y 10, apartado 4, del reglamento relativo al procedimiento de acreditación en Belarús de periodistas que trabajan para medios de comunicación extranjeros se dispone que la acreditación se deniega si un periodista que trabaja para un medio de comunicación extranjero ha realizado anteriormente actividades periodísticas en el territorio de Belarús en nombre de ese medio de comunicación extranjero sin contar con la acreditación del Ministerio de Relaciones Exteriores o sin una tarjeta de acreditación, por lo que las restricciones que se le imponen parecen estar previstas por la legislación. El Comité recuerda, sin embargo, que incumbe al Estado parte demostrar el fundamento jurídico de las restricciones impuestas a la libertad de expresión<sup>10</sup>. A efectos del artículo 19, párrafo 3, del Pacto, la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella<sup>11</sup>. Las leyes no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión, sino que deben proporcionarles suficientes orientaciones para que puedan determinar el fundamento de la restricción de los derechos protegidos por el artículo 19<sup>12</sup>.

7.6 En este caso, el Estado parte no ha presentado ninguna observación sobre el fondo de la comunicación ni ha tratado de justificar los motivos para la denegación de la acreditación basándose en la aplicación de la legislación ni de identificar cuáles de los fines antes mencionados justificaban la decisión, ni si la denegación era necesaria o proporcionada en las circunstancias del caso. A falta de información del Estado parte sobre los motivos jurídicos para denegar la acreditación al autor, o sobre la necesidad o proporcionalidad de la denegación, el Comité concluye que el Estado parte no ha demostrado, a efectos del artículo 19, párrafo 3, del Pacto, que la denegación de la acreditación fuera necesaria ni proporcionada para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, ni para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Por consiguiente, el Comité considera que la denegación de la acreditación al autor constituye una violación del artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

7.7 El Comité observa, además, que los tribunales nacionales se negaron a examinar la reclamación del autor relativa a la denegación de la acreditación por considerar que ese tipo

<sup>6</sup> *Velichkin c. Belarús* (CCPR/C/85/D/1022/2001), párr. 7.3; y *Koktish c. Belarús*, párr. 8.3.

<sup>7</sup> *Shin c. la República de Corea*, comunicación núm. 926/2000, párr. 7.3; y *Koktish c. Belarús*, párr. 8.3. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 35.

<sup>8</sup> Observación general núm. 34 (2011), párr. 44.

<sup>9</sup> *Gauthier c. el Canadá* (CCPR/C/64/D/663/1995), párr. 13.6; y *Koktish c. Belarús*, párr. 8.3.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, *Korneenko c. Belarús* (CCPR/C/95/D/1553/2007), párr. 8.3.

<sup>11</sup> Observación general núm. 34 (2011), párr. 25.

<sup>12</sup> *Ibid.*

de quejas no eran de su competencia. A ese respecto, el Comité observa que el Estado parte no ha ofrecido vías de recurso, ni ante los tribunales ni ante otras autoridades, para determinar la legalidad de la exclusión del autor o la necesidad de esta para los fines enunciados en el artículo 19 del Pacto. El Comité recuerda que, de conformidad con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, los Estados partes se han comprometido a garantizar que toda persona cuyos derechos hayan sido violados disponga de un recurso efectivo y que las autoridades competentes decidan sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso. En consecuencia, siempre que un derecho reconocido por el Pacto se vea afectado por la acción de un agente estatal, debe existir un procedimiento establecido por el Estado que permita a la persona cuyo derecho se ha visto afectado denunciar ante un órgano competente la violación de sus derechos<sup>13</sup>.

7.8 En vista de lo anterior y ante la ausencia de información del Estado parte sobre el fondo de la presente comunicación, el Comité concluye que se han vulnerado los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 19, párrafo 2, del Pacto.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 19, párrafo 2, leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, el Estado parte está obligado, entre otras cosas, a proporcionar al autor una indemnización adecuada y un examen independiente de la solicitud de acreditación respetando plenamente los derechos que lo asisten en virtud del artículo 19, párrafo 2. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se produzcan violaciones semejantes en el futuro. Para ello, el Estado parte debe revisar su legislación, en particular la Ley de Medios de Comunicación y el reglamento de 25 de diciembre de 2008 relativo al procedimiento de acreditación de periodistas que trabajan para medios de comunicación extranjeros.

10. Habida cuenta de que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo cuando se haya determinado que ha habido una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en los idiomas oficiales del Estado parte.

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, *Gauthier c. el Canadá*, párr. 13.7; y *Koktish c. Belarús*, párr. 8.6.