



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/64
17 de diciembre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Tema 11 c) del programa provisional

**LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR
LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON
LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

El derecho a la libertad de opinión y de expresión

Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo

Resumen

Este informe, elaborado con arreglo a la resolución 2002/48 de la Comisión, es el decimosegundo que presenta a la Comisión de Derechos Humanos el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el tercer informe anual general de Ambeyi Ligabo, designado como Relator Especial el 26 de agosto de 2002. En la adición 1 al presente informe se incluye un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y recibidas de ellos.

En la sección I se describen las actividades del Relator Especial durante el último año, en particular sus llamamientos urgentes, cartas de transmisión de denuncias y comunicados de prensa. El Relator Especial recibió información de gobiernos, organizaciones internacionales, regionales y nacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, asociaciones de profesionales de los medios de comunicación, asociaciones de escritores, sindicatos y miembros de partidos políticos de todas las regiones del mundo. El análisis del material recibido permitió al Relator Especial reconocer tendencias, reiterar cuestiones ya examinadas en informes anteriores y señalar a la atención de la comunidad internacional nuevas políticas, prácticas y medidas adoptadas en el ámbito de la libertad de opinión y de expresión. Por otra parte, también permitió al Relator Especial intervenir en casos concretos de presuntas violaciones de los derechos humanos. En esta sección, el Relator Especial proporciona asimismo información sobre invitaciones para realizar visitas a diferentes países e informa de las reuniones a las que asistió durante el año. El informe de la misión del Relator Especial a Côte d'Ivoire figura en la adición 2; el correspondiente a la misión a Colombia en la adición 3; el informe sobre la misión a Serbia y Montenegro en la adición 4; y el de su misión a Italia, en la adición 5.

En la sección II figuran un seguimiento del derecho al acceso a la información -cuestión ya incluida en el último informe general del Relator Especial- y una breve sección sobre la protección y la seguridad de los profesionales de los medios de comunicación. El Relator Especial considera que el derecho al acceso a la información es uno de los principales retos del futuro. En muchos países, las decisiones de los poderes públicos y de los órganos que ejercen funciones públicas son aún confidenciales y sólo tienen acceso a ellas los particulares o las partes interesadas. En el año de la segunda y última fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, el Relator Especial examina las tendencias, los logros y las carencias principales que han caracterizado su mandato desde su creación. El Relator Especial podrá así reunir nuevos elementos para adoptar medidas en el futuro y formular recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos a fin de fortalecer el mandato. La protección y la seguridad siguen siendo motivo de profunda preocupación porque provocan gran inquietud entre los profesionales de los medios de comunicación y sus familias. La falta de medidas paliativas puede poner en peligro la función indispensable de los profesionales que consiste en transmitir información.

En la sección III figuran conclusiones y recomendaciones en las que el Relator Especial evalúa la situación de la libertad de opinión y de expresión como fenómeno mundial, haciendo referencia concretamente a la seguridad de los periodistas, la concentración de los medios de comunicación, la legislación de los distintos países sobre la difamación, la gobernanza de Internet y el derecho al acceso a la información. El Relator Especial también recomienda a los gobiernos que den un nuevo impulso a su acción respecto de la seguridad de los ciudadanos y la impunidad, y los invita a adoptar leyes sobre el acceso a la información, la gobernanza de Internet y la difamación de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
I. ACTIVIDADES.....	5 - 35	4
A. Comunicaciones y solicitudes de información.....	5 - 13	4
B. Comunicados de prensa.....	14 - 21	6
C. Visitas a países.....	22 - 24	7
D. Participación en seminarios y conferencias.....	25 - 35	8
II. CUESTIONES.....	36 - 48	10
A. Realización del derecho al acceso a la información.....	36 - 44	10
B. Protección y seguridad de los profesionales de los medios de comunicación.....	45 - 48	12
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	49 - 71	13
A. Conclusiones.....	49 - 61	13
B. Recomendaciones.....	62 - 71	16
<i>Annex.</i> Historical overview of the mandate.....		18

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos creó el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en su resolución 1993/45. Este informe, presentado de conformidad con la resolución 2004/42 de la Comisión, es el tercer informe general de Ambeyi Ligabo (Kenya), designado Relator Especial el 26 de agosto de 2002.
2. Desde el comienzo del mandato, el concepto de libertad de opinión y de expresión se ha enfrentado a los nuevos retos que plantea la evolución tecnológica. Las nuevas herramientas de la información y la comunicación pueden ser instrumentos eficaces para promover la libertad de opinión y de expresión en todo el mundo. Sin embargo, un auténtico avance en este ámbito sería lograr que fueran accesibles a todos. La comunidad de la información también deberá hacer frente a nuevas formas de represión que también utilizarán estas herramientas para atentar contra el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
3. Entre las cuestiones que se abordan en el presente informe se cuenta la actualización de asuntos ya analizados en el informe anterior del Relator Especial (E/CN.4/2004/62 y Add. 1 a 4), en particular el derecho al acceso a la información en el marco de la realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión. En vista de que se acerca el período de sesiones final de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, el Relator Especial también decidió incluir en el presente informe un examen exhaustivo de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y de expresión a fin de formular nuevas propuestas para un cambio de dirección en el futuro.
4. El Relator Especial reitera el contenido de su mandato y sus métodos de trabajo que se expusieron en sus informes anuales generales anteriores (E/CN.4/2003/67 y E/CN.4/2004/62).

I. ACTIVIDADES

A. Comunicaciones y solicitudes de información

5. Uno de los aspectos más importantes del mandato del Relator Especial es el análisis de las comunicaciones recibidas a fin de identificar tendencias, reiterar cuestiones que ya se examinaron en informes anteriores y señalar a la atención de la comunidad internacional las políticas, prácticas y medidas que repercuten en el derecho a la libertad de opinión y de expresión.
6. Por lo general, el Relator Especial examina comunicaciones señaladas a su atención por diferentes fuentes -gobiernos, organizaciones internacionales, regionales y nacionales, así como ONG locales; asociaciones de profesionales de los medios de comunicación; asociaciones de escritores; sindicatos y representantes de partidos políticos- de todas las regiones del mundo. El Relator Especial destaca que la pluralidad de las fuentes de información, además de ser esencial para el desempeño de su mandato, es un indicador importante del grado de realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

7. El Relator Especial constata que un gran número de alegaciones siguen refiriéndose a las siguientes situaciones: disturbios civiles debidos a problemas sociales; estados de emergencia en general; conflictos armados internos; conflictos raciales; procesos electorales; casos de difamación; medidas represivas contra el uso de nuevas tecnologías de la información.

El Relator Especial observa que las comunicaciones recibidas no se limitan a presuntas violaciones en países en que la situación política, social y económica es especialmente difícil, sino que también se refieren a violaciones ocurridas en democracias emergentes o arraigadas.

8. La mayoría de los casos comunicados al Relator Especial se relacionan con violaciones de que han sido víctimas profesionales de los medios de comunicación. Sin embargo, también se registran violaciones contra grupos políticos y sus miembros, opositores y activistas en la lucha por la democracia, abogados, estudiantes, universitarios, sindicalistas, personas que participan en manifestaciones públicas, mujeres, campesinos, miembros de minorías religiosas y de otra índole, escritores, autores de historietas, vendedores de periódicos, distribuidores e impresores, personal médico y otras personas.

9. Del análisis del creciente número de comunicaciones enviadas al Relator Especial, se desprende claramente que el derecho a la libertad de opinión y de expresión es aún un fenómeno generalizado en todas las regiones del mundo. Las continuas violaciones de la libertad de opinión y de expresión parecen ser un rasgo común a determinados sistemas políticos que metódicamente reprimen a las fuentes tradicionales de libertad de expresión y de opinión, a saber los periodistas, los sindicalistas, los trabajadores sociales, los estudiantes y docentes, los escritores y los artistas.

10. La naturaleza de las violaciones denunciadas puede variar enormemente, según el nivel de respeto del estado de derecho y de gobernanza de cada sociedad. Las diferentes violaciones van desde los asesinatos; las desapariciones forzadas; la detención y el encarcelamiento arbitrarios; los malos tratos, amenazas y acoso y los juicios parciales hasta diversos tipos de medidas judiciales y administrativas. Los procesos penales, las condenas a penas de prisión y la imposición de multas importantes por difamación, calumnia e injurias, son aún comunes a pesar de que algunos países han adoptado nuevas leyes que trasladan este tipo de delito a la jurisdicción civil.

11. Entre el 1º de enero y el 17 de noviembre de 2004, el Relator Especial envió 610 comunicaciones: 449 llamamientos urgentes, 325 de los cuales fueron firmados conjuntamente con otros relatores, y 161 cartas de denuncia, de las cuales 85 fueron firmadas con otros relatores. Las comunicaciones se referían a 1.782 personas: 11% de ellas eran mujeres y 68% hombres, mientras que las restantes eran instituciones o empresas. En el siguiente cuadro se refleja el desglose geográfico:

Región	Número de comunicaciones	Porcentaje del total
Región de África	126	21
Región árabe	92	15
Región de Asia y el Pacífico	168	28
Región de Europa y América del Norte	100	16
Región de América Latina y el Caribe	114	19

12. Si bien el carácter y la gravedad de las violaciones pueden variar de manera significativa, incluso los sistemas de protección bien arraigados pueden tambalearse cuando estallan crisis repentinas. Las nuevas tecnologías, que en la actualidad existen prácticamente en todo el mundo, representan sin lugar a dudas un peligro para las estrategias y los sistemas de represión, pero también una oportunidad para los ámbitos tradicionalmente favorables a la libertad de expresión. Al mismo tiempo, han abierto un profundo debate sobre los límites y las carencias de la información proporcionada sin una base ética y profesional, que a menudo se utiliza como flagrante propaganda política. Ese uso de las tecnologías, que han alcanzado picos notables de tecnificación, contribuye a que persistan y en última instancia proliferen las ideas y posiciones extremas, los conflictos raciales y las tensiones étnicas.

13. El Relator Especial agradece a los gobiernos que, con un espíritu de colaboración y de entendimiento mutuo, respondieron a sus llamamientos y cartas, ejerciendo de ese modo su derecho de réplica. Esta correspondencia figura en el documento E/CN.4/2004/62/Add.1.

B. Comunicados de prensa

14. En una declaración conjunta de fecha 18 de diciembre de 2003, el Relator Especial, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), condenaron las limitaciones de la libertad de expresión y los intentos de controlar los medios de comunicación a través de regulaciones carentes de independencia o que de otras formas amenazan la libertad de expresión.

15. En un comunicado de prensa de fecha 22 de enero de 2004, el Relator Especial, conjuntamente con la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, expresaron su profunda preocupación por la situación de los derechos humanos en Haití, en particular desde el comienzo de los violentos enfrentamientos entre las milicias que apoyan y se oponen al Gobierno, así como aquellas en que interviene la policía. Lamentaron que la violencia política siguiera provocando un sufrimiento considerable a la población civil y observaron que en los meses precedentes se habían registrado numerosos ataques contra activistas políticos, periodistas y estaciones de radio.

16. En un comunicado de prensa de fecha 9 de marzo de 2004, el Relator Especial, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria reiteraron su profunda preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos en Nepal al intensificarse el conflicto entre el Gobierno y el Partido Comunista de Nepal (maoísta). Los expertos también dijeron que habían recibido denuncias inquietantes acerca de la impunidad de las fuerzas de seguridad responsables de violaciones de los derechos humanos y un aumento de las agresiones indiscriminadas contra civiles por ambas partes.

17. El 15 de abril de 2004, el Relator Especial, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos hicieron pública una declaración en que expresaban su profunda preocupación por la situación de Tenzin Delek Rinpoche, destacado lama que promovía la reinstauración del budismo tibetano en la Prefectura Autónoma Tibetana de Kardze,

en la provincia de Sichuan y participaba en trabajos sociales en favor de la comunidad tibetana de la región.

18. El 21 de mayo de 2004, el Relator Especial, la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias dieron a conocer una declaración en que se hacían eco de la grave preocupación expresada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1544 (2004) y por el Alto Comisionado Interino para los Derechos Humanos respecto de la violencia y las pérdidas de vida ocurridas durante una demostración pacífica en el campamento de refugiados de Rafah, en la Faja de Gaza, el 19 de mayo de 2004.

19. El 14 de julio de 2004, el Relator Especial, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria dieron a conocer una declaración en que reiteraron su profunda inquietud respecto de la situación muy grave de los derechos humanos en Nepal. Los expertos lamentaron que el Gobierno no hubiera respondido a muchos de sus llamamientos y que prácticamente no proporcionara información sobre el paradero de los detenidos en lugares desconocidos.

20. El 27 de julio de 2004, el Relator Especial, el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados y el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura hicieron una declaración en que expresaban su honda preocupación por las cuestiones que quedaron sin respuesta a raíz de la absolución de un oficial de inteligencia iraní el 24 de julio, al cabo de un juicio de dos días de duración por el asesinato de la periodista Zahra Kazemi.

21. En un comunicado de prensa de fecha 18 de agosto de 2004, el Relator Especial, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Burundi, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio condenaron categóricamente la masacre, y su dimensión étnica, ocurrida durante la noche del 13 de agosto en el campamento de refugiados de Gatumba, en Burundi, cerca de la frontera con la República Democrática del Congo.

C. Visitas a países

22. Desde su nombramiento, el Relator Especial ha visitado Colombia, Côte d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, la República Islámica del Irán, Italia y Serbia y Montenegro. Desea agradecer a esos Gobiernos su cooperación.

23. El Relator Especial ha solicitado invitaciones para visitar los siguientes países: Angola, Argelia, Azerbaiyán, Bangladesh, Belarús, Cuba, China, Eritrea, España, Etiopía, Federación de Rusia, Indonesia, Liberia, Nepal, República Popular Democrática de Corea, Sudán, Swazilandia, Turkmenistán, Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe. Además, el 29 de junio de 2004, el Relator Especial envió una carta en la que solicitaba que lo invitasen a visitar los siguientes países: Arabia Saudita, Ecuador, Filipinas, Georgia, Guatemala, Honduras, Jamahiriya Árabe Libia,

Perú, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro, Sierra Leona, Sri Lanka y Ucrania. Hasta el presente, ha recibido respuestas positivas de Guatemala, Honduras, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro -el Relator visitó el país a finales de octubre de 2004- Sri Lanka y Ucrania. También recibió una invitación del Gobierno de Azerbaiyán para que visitase el país. El Relator Especial desea expresar su reconocimiento a estos países por su cooperación.

24. En 2004, el Relator Especial visitó Colombia, Côte d'Ivoire, Serbia y Montenegro e Italia. Los informes sobre las misiones figuran en los documentos E/CN.4/2005/Add.2, E/CN.4/2005/Add.3, E/CN.4/2005/Add.4 y E/CN.4/2005/Add.5, respectivamente.

D. Participación en seminarios y conferencias

25. El 1º de abril de 2004, el Relator Especial presentó su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 60º período de sesiones. Dijo, entre otras cosas, que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión era un indicador significativo del nivel de protección y respeto de todos los otros derechos humanos en una sociedad determinada. Aun así, en todos los países y regiones, independientemente de sus sistemas, siguieron produciéndose violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión y agresiones contra periodistas, trabajadores de los medios de comunicación, sindicalistas y, en general, contra todos aquellos que osan expresar una opinión discordante, que adoptaron diversas formas y modalidades. Subrayó que la mayoría de las veces no se castigaba a los autores de dichos delitos; la realización de investigaciones serias era esencial para garantizar una mayor protección de los periodistas.

26. El Relator Especial mencionó también diversas cuestiones que, a su juicio, eran de especial interés para su mandato: el papel de los medios de comunicación en los conflictos armados, las consecuencias de la legislación antiterrorista para la libertad de opinión y de expresión, la concentración de los medios de comunicación y la realización del derecho a la información.

27. Durante el 60º período de sesiones de la Comisión, el Relator Especial tuvo la oportunidad de celebrar consultas con representantes de los siguientes países: Argelia, Bangladesh, Canadá, Côte d'Ivoire, Indonesia, Irán (República Islámica del), Pakistán, Polonia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. También mantuvo una reunión informativa con la prensa y se reunió con representantes del Grupo de Estados de África y de varias ONG.

28. En esas reuniones el Relator Especial reiteró que los gobiernos no deberían sentirse perseguidos por los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos, ya que se trataba de mandatos mundiales que abarcaban a todos los países. Resaltó que la plena cooperación de los gobiernos era un factor esencial para que las misiones a los países dieran frutos. En el curso de dichas visitas, los gobiernos deberían garantizar el libre acceso a todos los lugares y personas que los relatores especiales desearan visitar y entrevistar. Asimismo, los gobiernos deberían estar dispuestos a mantener un diálogo con los relatores sobre las cuestiones que pudiesen surgir durante la visita. Respecto de sus métodos de trabajo, el Relator Especial dijo que los gobiernos y las autoridades correspondientes debían examinar cuidadosamente las cuestiones planteadas en los llamamientos urgentes y las denuncias y brindar respuestas exhaustivas a fin de entablar un diálogo constructivo.

29. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en colaboración con el Media Institute for Southern Africa (Instituto de los Medios de Comunicación del África Austral), la ONG Article 19 y la Media Foundation for West Africa (Fundación de Medios para África Occidental) invitaron al Relator Especial a la Conferencia Africana sobre la Libertad de Expresión, celebrada en Pretoria los días 19 y 20 de febrero de 2004. Los objetivos de la Conferencia eran sensibilizar al público a la Declaración de principios sobre la libertad en África de la Comisión Africana, examinar la creación de un mandato especial para supervisar la libertad de expresión en África y buscar formas de aplicar la Declaración.
30. El Relator Especial participó en la celebración del Día Mundial de la Libertad de Prensa el 3 de mayo de 2004 en Belgrado. El acto fue organizado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Comisión Nacional de Serbia y Montenegro para la UNESCO. En forma paralela, los días 2 y 3 de mayo, la UNESCO organizó una conferencia sobre el tema "Apoyo a los medios de comunicación en las situaciones de conflictos violentos y en los países en transición". Profesionales de los medios de comunicación de todo el mundo examinaron cuestiones como "Información de la población local en situaciones de crisis y emergencia", "Fomento de la capacidad y la cultura del periodismo" e "Infraestructura, mercado y reforma jurídica". Tras la conferencia, el 4 de mayo, se celebró un seminario regional, organizado conjuntamente por la UNESCO y la OSCE en consulta con profesionales, que giró en torno a los medios de comunicación en Europa sudoriental.
31. También se invitó al Relator Especial a participar como experto en el diálogo "El valor de la palabra", celebrado del 16 al 21 de mayo de 2004 en Barcelona (España) como parte del Foro Universal de las Culturas. En la misma operación, PEN Internacional y Forum Barcelona 2004 invitaron al Relator Especial a participar en la Quinta Conferencia Internacional del Comité de Escritores en Prisión de PEN Internacional.
32. El Relator Especial asistió a la 11ª reunión de los relatores especiales, representantes, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales y del programa de servicios de asesoramiento de la Comisión de Derechos Humanos, celebrada en Ginebra del 21 al 25 de junio de 2004. El informe de la reunión figura en el documento E/CN.4/2005/5.
33. El Relator Especial también asistió a la primera reunión preparatoria para la fase de Túnez de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, que se celebró en Hammamet (Túnez) del 24 al 26 de junio de 2004. En ella se acordó la estructura del proceso preparatorio para la segunda fase de la Cumbre Mundial, en particular respecto de dos cuestiones importantes: el seguimiento y la aplicación de la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Ginebra en los planos nacional, regional e internacional, haciendo hincapié en particular en los problemas que enfrentan los países menos desarrollados; y la gobernanza de Internet, con el examen del informe del Grupo de Trabajo sobre la gobernanza de la Internet y las medidas adecuadas.
34. La Iniciativa pro Justicia de la ONG Open Society Institute invitó al Relator Especial a una reunión internacional sobre estrategias judiciales y de promoción en materia de libertad de información titulada "Acceso a la información: del derecho no vinculante al derecho vinculante", celebrada en Londres los días 22 y 23 de noviembre de 2004. Lamentablemente, su participación no fue posible debido a su programa de trabajo sumamente recargado.

35. El Relator Especial valora la labor realizada por los participantes en la segunda Conferencia sobre Libertad de Medios en Internet, celebrada en Amsterdam los días 27 y 28 de agosto de 2004, que adoptaron una serie de recomendaciones y ejemplos de prácticas idóneas para garantizar la libertad de los medios en línea. Al concluir la primera conferencia, celebrada en 2003, se habían formulado las "Recomendaciones de Amsterdam" que constituyen una excelente base para profundizar la reflexión y la acción en este ámbito.

II. CUESTIONES

A. Realización del derecho al acceso a la información

36. En su resolución 2004/42 (párr. 7), la Comisión de Derechos Humanos invitó al Relator Especial a que, en el marco de su mandato, continuase llevando a cabo sus actividades de conformidad con los apartados a) a d) y f) del párrafo 17 de la resolución 2003/42. Por consiguiente, el Relator Especial decidió proseguir su examen de la cuestión de la existencia y el alcance del derecho de acceso a la información.

37. En los últimos tiempos un número creciente de países ha adoptado leyes sobre la información. A menudo, la nueva legislación incluye disposiciones sobre el acceso a la información que deberían reforzar los esfuerzos de las instituciones públicas para aumentar la transparencia. Sin embargo, la aplicación efectiva de las leyes sigue siendo un problema importante, ya que han surgido algunos obstáculos comunes: falta de voluntad política en los niveles superiores, gestión inadecuada de la información, capacitación insuficiente de los funcionarios públicos y excesivos obstáculos burocráticos para hacer pública la información en el momento oportuno. Además, en algunos países ha resultado casi imposible solicitar información oralmente o sin rellenar algún formulario oficial. Las personas pertenecientes a grupos vulnerables o excluidos, como por ejemplo los discapacitados o las minorías étnicas, tienen menos posibilidades de obtener resultados positivos que los periodistas o las ONG que presentan las mismas solicitudes.

38. El Relator Especial se felicita de la labor realizada por la Iniciativa pro Justicia del Open Society Institute, que en 2003 llevó a cabo un estudio experimental para elaborar una herramienta que permitiera supervisar el acceso a la información. Su fin era determinar si efectivamente las leyes nacionales se aplicaban de conformidad con las normas internacionales y ayudar a los grupos de la sociedad civil a promover la transparencia y la buena gobernanza. En efecto, el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder del Gobierno se ha convertido en una referencia del desarrollo democrático y alrededor de 60 países de todo el mundo cuentan ahora con leyes en las que se establecen mecanismos para que el público pueda solicitar y recibir la información que está en manos de los gobiernos. Diversos factores, que van de las campañas de la sociedad civil a las presiones ejercidas por organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, llevan a los gobiernos y las legislaturas a adoptar leyes sobre la libertad de información.

39. Aunque las normas internacionales establecen sólo un derecho general a la libertad de información, el derecho de acceder a ella, en particular cuando se encuentra en poder de las autoridades públicas, se deduce fácilmente de la expresión "buscar [y] recibir... informaciones" contenida en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el plano regional, son cada vez más frecuentes las disposiciones legales y recomendaciones sobre el derecho de acceso a los documentos oficiales, que sólo puede estar sujeto a unas pocas restricciones. Éstas deben figurar en la ley y referirse a cuestiones como la protección de los derechos de terceros, la seguridad nacional y la prevención de la promoción del odio nacional, racial o religioso o cualquier forma de discriminación. Por consiguiente, deberá ser posible acceder a toda la información que esté en manos de los poderes públicos, a menos que sea objeto de una excepción legítima, y todos los órganos que desempeñan funciones públicas, en particular los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, deberían estar obligados a responder a las solicitudes de información. La expresión "órganos que desempeñan funciones públicas" también abarca a las empresas, las sociedades y las asociaciones que tienen una función propia y característica y/o reciben fondos públicos.

40. En virtud de las leyes sobre el derecho de acceso a la información, estos órganos deberían crear una oficina o designar a un funcionario para tratar de las solicitudes. En las instituciones más pequeñas, podría ser suficiente con un funcionario que también desempeñaría otras funciones, mientras que en los órganos de mayor magnitud podría existir un departamento destinado a promover la transparencia y proporcionar información. Además, todos los órganos que desempeñen funciones públicas deberían publicar un informe anual de sus actividades y estados financieros, y ponerlos a disposición del público incluso aunque no le haya solicitado información.

41. Toda persona debería poder solicitar información sin aducir motivos o razones para hacerlo: el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental que puede ser ejercido por todos. Las solicitudes de información deberían tratarse en forma equitativa y sin discriminación respecto del solicitante, cualquiera sea el grupo social, racial y político al que pertenezca.

42. Existen otros factores importantes que ayudan a aplicar correctamente el derecho de acceso a la información y a hacer que ésta esté al alcance de todos. Por ejemplo, las respuestas deberían proporcionarse sin demora. Los trámites para presentar las solicitudes deberían reducirse al mínimo y, en particular en los países con índices de alfabetización bajos, debería ser posible presentar las solicitudes oralmente. Por los mismos motivos, se debería dar acceso a la información y no a documentos, y el costo para el solicitante debería limitarse al valor de los suministros, sin que represente un obstáculo.

43. En todos los casos los rechazos de las solicitudes deberían fundarse en la ley. La decisión debería anunciarse por escrito en los plazos especificados por la legislación y se deberían enunciar detalladamente los motivos que la justifican con arreglo a las disposiciones de la ley. La legislación debería garantizar el derecho a apelar toda negativa a proporcionar información.

44. El 6 de diciembre de 2004, el Relator Especial, junto con el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, Sr. Miklos Haraszti, y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Sr. Eduardo Bertoni, hicieron una declaración conjunta en el marco del programa Campaña Mundial para la Libertad de Expresión de la ONG Article 19. En ella se determinó la importancia fundamental del acceso a la información y se aplaudió el aumento del número de países que estaban adoptando leyes que reconocían ese derecho. Se subrayaba que se trataba de un derecho de las personas y que los procedimientos para ejercerlo debían ser simples, rápidos y gratuitos o de bajo costo. Se condenaron las tentativas

por parte de algunos gobiernos de limitar el acceso a la información, bien negándose a adoptar leyes que lo regularan o adoptando leyes que no cumplían con las normas internacionales. Se afirmó que las autoridades públicas y los funcionarios tenían la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control. Nunca deberían imponerse sanciones a otras personas, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, por su publicación o ulterior divulgación, independientemente de que se trate o no de una fuga, a no ser que cometieran fraude u otro delito para obtenerla¹.

B. Protección y seguridad de los profesionales de los medios de comunicación

45. La protección y la seguridad de los periodistas se han convertido en factores centrales de sus vidas profesionales y en muchos casos también de sus vidas privadas. Algunas ONG brindan cifras concordantes y pormenorizadas sobre los periodistas que han muerto en el cumplimiento de sus funciones o debido a sus actividades profesionales. Según sus datos, 2004 fue uno de los años más funestos del último decenio para los profesionales de los medios de comunicación. El 1º de noviembre de 2004, la Asociación Mundial de Periódicos informó de que 56 periodistas habían sido asesinados desde comienzos del año; según el Instituto Internacional de la Prensa, el número fue de 61. Otras organizaciones también incluyen en sus cifras a trabajadores de los medios de comunicación como operadores de cámaras y otros tipos de asistentes. Reporteros Sin Fronteras dijo que, en el mismo período, habían resultado muertos 45 periodistas y 14 asistentes de medios de comunicación, mientras que el Comité para la Protección de los Periodistas afirmó que habían perdido la vida 44 periodistas y 17 trabajadores de los medios de comunicación. Muchas de estas ONG han adoptado diversas iniciativas sobre la cuestión, en particular la realización de análisis científicos del fenómeno y el asesoramiento práctico a los periodistas que trabajan en zonas de conflicto.

46. El desglose geográfico de los datos mencionados más atrás demuestra que el Iraq era de lejos el país más peligroso para la prensa: Durante los primeros diez meses de 2004 se asesinó a alrededor de 23 periodistas. La mayoría eran nacionales iraquíes que fueron asesinados durante las operaciones militares por una u otra parte o que se convirtieron en víctimas debido a su trabajo. También algunos países latinoamericanos como México, el Brasil y el Perú, así como Filipinas, han sido peligrosos. Casi todos los periodistas asesinados en ellos investigaban la corrupción y las irregularidades de la gestión. En Asia, la seguridad de los periodistas está especialmente en peligro en Bangladesh, Nepal y Sri Lanka. Aún prospera la tendencia conocida como "censura mediante el asesinato" a la que hizo referencia el anterior Relator Especial (E/CN.4/2002/75, párr. 48).

47. El artículo 79 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 es el texto jurídico internacional más importante para la protección de los periodistas en zonas de conflicto armado. En él se establece que los periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en zonas de conflicto armado serán considerados personas civiles y protegidos como tales, a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatuto de persona civil. En el Protocolo se incluye un modelo de tarjeta de identidad que será expedida por el gobierno del Estado del que el periodista es nacional. En 1990 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías examinó la posibilidad de realizar

¹ The full text of the statement is available at www.ohchr.org.

un estudio sobre los medios para ofrecer protección y asistencia adicionales a los periodistas y al personal de los medios de comunicación en el desempeño de sus funciones y de poner de manifiesto toda violación de los derechos humanos.

48. La idea de un instrumento internacional que proteja la vida y las actividades de los profesionales de los medios de comunicación fue objeto de frecuentes discusiones en el pasado, pero sin resultado alguno. Debido a los numerosos aspectos polémicos de la cuestión y la resistencia abierta de los profesionales a verse sometidos a un instrumento jurídico la propuesta era difícil de concretar. También se observó que el número de periodistas asesinados en el ejercicio de sus funciones guardaba una estrecha relación con la existencia y evolución de conflictos armados nacionales e internacionales. No obstante, existe la necesidad imperiosa de adoptar sólidas medidas comunes en este sentido porque esa situación es inaceptable: las instituciones nacionales e internacionales, junto con las asociaciones profesionales, deberían encabezar el movimiento y preparar un proyecto de medidas para aumentar la seguridad y protección de los periodistas y trabajadores de los medios de comunicación.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

49. El Relator Especial considera que el derecho a la libertad de opinión y de expresión es un derecho fundamental e inalienable que contribuye a consolidar y promover la democracia, además de crear puentes entre los diferentes pueblos y civilizaciones. Todo obstáculo a la libre circulación de ideas y opiniones limita la libertad de expresión y sus consecuencias beneficiosas.

50. El Relator Especial cree que las instituciones democráticas, aunque no son capaces de evitar todas las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, sí ofrecen garantías para ampararlo, así como para garantizar las condiciones que permitan su ejercicio. La libertad de opinión y de expresión no solamente se beneficia de un entorno democrático, sino que además contribuye, y sin duda favorece, la aparición y existencia de sistemas realmente democráticos. Sin embargo, en todas las regiones y países, independientemente de sus sistemas, se pueden producir violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión que adoptan distintas formas y modalidades.

51. El Relator Especial observa que, aunque en algunos países se están adoptando medidas positivas, varios gobiernos sancionaron recientemente leyes restrictivas, en particular contra las nuevas formas de libertad de opinión y expresión y contra la difamación. A menudo la legislación sobre la propiedad y el funcionamiento de los medios de comunicación parece favorecer los regímenes monopolísticos u oligopolísticos.

52. Pese a algunos progresos realizados, la situación sigue siendo sombría: en lo esencial muchas de las tendencias y pautas de las violaciones continúan vigentes e inalteradas. El Relator Especial ha reunido información y examinado diversas cuestiones concretas en profundidad: la seguridad de los medios de comunicación y su concentración, la legislación nacional sobre la difamación, Internet como herramienta de promoción de la libertad de expresión, y el acceso a la información.

53. La seguridad de los medios de comunicación sigue siendo un problema grave: en 2004, numerosos periodistas y trabajadores de esos medios fueron asesinados mientras desempeñaban sus tareas. La mayoría de ellos murieron en zonas de conflicto, bien porque se consideraba que formaban parte de las tropas enemigas, bien porque se los reconoció como periodistas y se los eliminó deliberadamente. Otros periodistas fueron asesinados porque investigaban cuestiones sociales o económicas. La identidad de los asesinos puede variar: grupos paramilitares, agentes secretos, grupos rebeldes, terroristas. La mayoría de las veces estos delitos no se castigan como es debido; por el contrario, en muchos casos existían firmes sospechas de la intervención de las autoridades legales.

54. El número de periodistas y reporteros asesinados en zonas de guerra también ha aumentado porque la transmisión de noticias por los medios de comunicación, y en particular la televisión, se considera ahora un elemento esencial de la propaganda de guerra. Los informes de los medios de comunicación pueden formar las opiniones del público sobre un conflicto, y en última instancia cambiarlas, según la perspectiva que ofrezcan. Por otra parte, en muchos casos los periodistas han presentado una visión polifacética del conflicto y han propiciado su evaluación independiente por el común de los ciudadanos.

55. Preocupa especialmente al Relator Especial el fenómeno creciente de la concentración de los medios de comunicación, que es muy frecuente y visible en países en desarrollo y desarrollados por igual. El Relator Especial observa que los medios controlados directamente por empresas comerciales privadas suelen ser menos imparciales y profesionales que los medios controlados por órganos independientes como una dirección de los medios de comunicación o un fideicomiso "ciego". Además, las asociaciones profesionales y los sindicatos se enfrentan sin cesar con problemas debido a la actitud de los propietarios de los medios que sólo se interesan en los beneficios. Si se invierte este fenómeno se fomentará un enfoque más pluralista de la información y se proporcionará un servicio más eficiente, y a menudo menos oneroso, a los clientes.

56. Asimismo, el Relator Especial observa que el creciente desarrollo de la televisión, la radio e Internet ha hecho surgir una profunda crisis en la prensa escrita y propiciado la fusión de grupos de prensa escrita nacionales e internacionales y el despido de muchos profesionales. Esta situación podría poner en grave peligro la independencia del periodismo profesional, en particular en uno de sus sectores más estimulantes: el periodismo de investigación. La prensa escrita es un instrumento irremplazable para difundir ideas y opiniones y su desaparición favorecerá el predominio de la información como forma de entretenimiento, e incluso de ficción, en el mundo de los medios de comunicación.

57. El Relator Especial estima que garantizar la libertad de opinión y de expresión en Internet y otros nuevos instrumentos de comunicación es el reto más importante que se plantea para el futuro. La concretización de una sociedad de la información mundial, en la que los pobres también tengan acceso a las tecnologías modernas, puede representar un avance para la humanidad y abrir nuevas vías de desarrollo humano y económico. Si la sociedad de la información desaprovecha la oportunidad de poner las tecnologías a disposición de todo el mundo, la brecha social y económica entre los países desarrollados y en desarrollo se hará más profunda.

58. Alarma especialmente al Relator Especial el uso creciente de formas de expresión con connotaciones discriminatorias respecto de grupos étnicos y demás grupos vulnerables. Las expresiones de incitación al odio y otras análogas pueden propiciar el deterioro sustancial de una estabilidad precaria y llevar a un país a un enfrentamiento armado. Con posterioridad a los conflictos, la información tendenciosa puede reavivar la violencia en la sociedad y frustrar los esfuerzos laboriosos por alcanzar la paz y la reconciliación. El respeto de los derechos humanos, el profesionalismo y un sentido de la responsabilidad personal son elementos indispensables para el ejercicio del periodismo independiente que deben defenderse y promoverse con dedicación.

59. La difamación y la calumnia siguen siendo características preocupantes de la comunicación de hoy en día. En algunos casos se utilizan como herramientas políticas para atacar a los particulares en sus vidas privadas. Por otro lado, los representantes elegidos por el pueblo y los funcionarios deben ser conscientes de que, debido a sus cargos, pueden atraer la atención de la prensa en el ejercicio de sus funciones (véase por ejemplo el informe del anterior Relator Especial (E/CN.4/2000/63, párrs. 45 a 52)). Habida cuenta de que los medios de comunicación desempeñan un papel vital en la sensibilización profunda de la sociedad a las cuestiones políticas, económicas y sociales, el hecho de que muchos periodistas hayan sido juzgados por calumnias es, a juicio del Relator Especial, totalmente inaceptable.

60. El Relator Especial reitera su preocupación por la aplicación deficiente del derecho a la información, en particular el derecho a acceder a ella. Es cierto que varios países han adoptado leyes sobre este último derecho, pero aún existen dudas acerca de su capacidad de aplicar esas leyes de forma efectiva. En muchos países, los poderes públicos y los órganos que desempeñan funciones públicas siguen reteniendo información, que tratan en forma confidencial, aun cuando no existan motivos jurídicos o de otra índole para hacerlo. Los tribunales, los parlamentos -incluidos sus comités y subcomités- y demás instituciones de interés público deben permitir que los ciudadanos soliciten información sobre ellos. Además, todas las autoridades nacionales y otras instituciones que se ocupan directamente de los intereses y el bienestar de los ciudadanos, deberían preparar informes anuales que incluyan sus estados financieros. En términos generales, sólo los documentos vinculados de forma directa con la seguridad del Estado y su población deben ser amparados, en caso de ser necesario, por disposiciones de confidencialidad. Incluso en esos casos, a fin de defender la transparencia y promover el proceso democrático, debería levantarse la confidencialidad una vez concluidos los trámites judiciales y transcurrido un período de reflexión.

61. El Relator Especial señala una vez más que muchos gobiernos utilizan la legislación antiterrorista y de seguridad nacional para restringir, de manera parcial o total, la libertad de opinión y de expresión y el derecho de acceso a la información. El abuso de poder y las prerrogativas reconocidas en virtud de dichas leyes a menudo dan origen a detenciones arbitrarias, prolongadas o breves; torturas; ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; desapariciones; amenazas e intimidaciones; el cierre de medios de comunicación; la prohibición de publicaciones; la prohibición de las reuniones públicas; la prohibición de organizaciones y grupos no asociados con el terrorismo; la censura sobre diversas formas de comunicación; y la lenidad de la justicia respecto de los abusos y delitos cometidos por la policía, las fuerzas armadas y los grupos paramilitares.

B. Recomendaciones

62. El Relator Especial insta a todos los gobiernos a aplicar las medidas necesarias para reformar las prácticas vigentes y adoptar medidas paliativas en los ámbitos de la promoción y protección de la libertad de opinión y de expresión. El Relator Especial alienta especialmente a los gobiernos de las democracias emergentes a promover y proteger la libertad de opinión y de expresión de periodistas, partidos políticos, sindicatos, estudiantes, docentes, trabajadores sociales, escritores y artistas. Cuando corresponda, los gobiernos también podrían considerar la posibilidad de recabar la asistencia técnica de la Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos a fin de eliminar las causas de las violaciones de los derechos humanos.

63. El Relator Especial alienta especialmente a los representantes y las organizaciones de la sociedad civil a que le sigan proporcionando información sobre el ejercicio y las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión en todo el mundo.

64. El Relator Especial recuerda que los gobiernos son responsables de proteger la seguridad de los ciudadanos, independientemente de sus ideas políticas u origen social. Los conflictos armados y la violencia generalizada no constituyen un terreno fértil para la libertad de opinión y de expresión. Los gobiernos deberían tomar todas las medidas necesarias para proteger a los periodistas, así como a otras categorías profesionales en peligro, de los ataques perpetrados por oficiales, agentes del orden, grupos armados o terroristas.

65. En este contexto, el Relator Especial insta a las autoridades nacionales, tanto civiles como militares y, cuando corresponda, a las autoridades internacionales, a investigar los asesinatos de profesionales de los medios de comunicación, sindicalistas, trabajadores sociales, estudiantes, docentes y artistas, y las agresiones de que son víctimas dondequiera que se produzcan, incluidas las zonas de guerra y de conflicto. El fin de la impunidad de los autores de dichos actos fortalecería el papel crucial que debe desempeñar el estado de derecho en todas las sociedades.

66. El Relator Especial desea reiterar su propuesta a la Comisión de Derechos Humanos respecto de la necesidad de llevar a cabo un estudio imparcial en profundidad en la cuestión de la seguridad de los periodistas, especialmente en situaciones de conflictos armados, en base a las informaciones y experiencia de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

67. El Relator Especial alienta a los gobiernos a garantizar un ejercicio abierto de la libertad de opinión y de expresión a través de los medios de comunicación que esté al alcance de todos los interesados de la sociedad civil, y en particular las comunidades locales y las minorías y grupos vulnerables, además de los grupos económicos y políticos.

68. El Relator Especial invita a los gobiernos a adoptar leyes y reglamentaciones que permitan que la población se comunique libremente por Internet y eliminar todos los obstáculos actuales a la libre circulación de la información. Al respecto, el Relator Especial subraya que los procedimientos para la concesión de licencias deben ser transparentes, no discriminatorios e imparciales y que las limitaciones sólo deben servir para desbaratar

la ciberdelincuencia, prestando especial atención a los delitos más abyectos como la pedofilia y la trata de personas.

69. Para adaptarse a las normas internacionales, la legislación nacional debería disponer que los casos de difamación y calumnia queden comprendidos en la jurisdicción civil. Las multas que pudieran imponerse no deberían impedir la continuación de las actividades e investigaciones periodísticas y deberían guardar relación con los recursos financieros de los periodistas. El Relator Especial señala también que los casos de difamación y calumnia podrían resolverse sin recurrir a la justicia, haciendo uso de los buenos oficios de un mediador. Las asociaciones nacionales de prensa y las autoridades independientes correspondientes deberían estar habilitadas para resolver dichos casos.

70. El Relator Especial alienta y suscribe la elaboración de iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a supervisar la aplicación del derecho a la información, y en particular el derecho a acceder a ella. Alienta a todos los organismos nacionales e internacionales pertinentes a que examinen detenidamente diferentes propuestas para perfeccionar estos derechos mediante la adopción de los correspondientes instrumentos o normas mundiales y regionales.

71. El Relator Especial insta a las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales a que realicen una contribución a dichas iniciativas a fin de mejorar su transparencia y credibilidad. Al respecto, el Relator Especial desea brindar su apoyo a la labor realizada en materia de transparencia financiera y rendición de cuentas, así como su relación con el desarrollo sostenible, con especial referencia a las actividades de las instituciones multilaterales de desarrollo. El Relator Especial también desea que se examine más detenidamente la posibilidad de preparar un conjunto de recomendaciones en favor de un estudio comparativo de las medidas encaminadas a mejorar la aplicación del derecho de acceso a la información.

Annex

HISTORICAL OVERVIEW OF THE MANDATE

1. In this section of the report, the Special Rapporteur wishes to cite some noteworthy activities, especially those carried out within the United Nations system, leading to the creation of the mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. The Special Rapporteur is convinced that, in the year of the second and final phase of the World Summit on the Information Society, such an exercise could make a contribution to a global assessment of recent, and less recent, achievements in the field of freedom of opinion and expression and could show new paths for action.
2. First, the Special Rapporteur wishes to note that the concept of freedom of opinion and expression, together with its ancillary rights, the right to freedom of information and the right of access to information, as well as the right to association, are well rooted in the most common international human rights instruments. Beyond the fundamental vision of article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, substantive legal provisions support the concept of freedom of opinion and expression in most of the core human rights instruments. Articles 19, 21 and 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights; articles 8 and 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and article 13 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families deal with various aspects of freedom of opinion and expression relevant to the mandate.
3. It is worth recalling some of the very first resolutions of the General Assembly on freedom of opinion and expression. Resolution 59 (I), adopted in 1946, declared: “Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated”; and “Freedom of information requires as an indispensable element the willingness and capacity to employ its privileges without abuse. It requires as a basic discipline the moral obligation to seek the facts without prejudice and to spread knowledge without malicious intent.” Resolution 110 (II), adopted in 1947, condemned “all forms of propaganda ... which is either designed or likely to provoke or encourage any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression”. Resolution 127 (II), also of 1947, invited Member States to “study such measures ... as might be taken ... to combat, within the limits of constitutional procedures, the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States”.
4. A first element that can be gathered from those resolutions, as well as other documents, is that the concept of freedom of information, perceived as freedom of the media, prevailed over the more comprehensive concept of freedom of opinion and expression. The term “freedom of opinion and expression” appeared with force in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights. Secondly, the wording used in the context of freedom of opinion and expression was heavily influenced by the outcome of the Second World War and by the beginning of the cold war. Not surprisingly, one of the recurring issues within the United Nations at that time was the maintenance of peace and the building of friendly relations among States. The use of false and distorted reports - a basic instrument of political propaganda - was considered a major threat to peace and a deterrent to the institution of a productive dialogue among countries.

5. The UNESCO Constitution, which entered into force in 1946, states that “States Parties to this Constitution, believing in full and equal opportunities for education for all, in the unrestricted pursuit of objective truth, and in the free exchange of ideas and knowledge, are agreed and determined to develop and to increase the means of communication between their peoples and to employ these means for the purposes of mutual understanding and a truer and more perfect knowledge of each other’s lives”. Article 2 (a) of the Constitution states that the organization will “collaborate in the work of advancing the mutual knowledge and understanding of peoples, through all means of mass communication and to that end recommend such international agreements as may be necessary to promote the free flow of ideas by word and image”.

6. The first United Nations Conference on Freedom of Information was held in Geneva in March/April 1948 with the purpose of formulating views concerning the rights, obligations and practices that could be included in the concept of freedom of information. The Conference endorsed the concepts set out in Assembly resolutions 59 (I), 110 (II) and 127 (II) and endeavoured to reconcile them. Three draft conventions were annexed to the Final Act of the Conference¹ namely, the first one on gathering and international transmission of news; the second one concerning the institution of an international right of correction; and the third one on freedom of information.

7. The general aim of the draft convention on gathering and international transmission of news was to implement the right of peoples to be fully informed and to improve the understanding between peoples through the free flow of information and opinion. The draft convention contained 14 articles and dealt primarily with the duties of States with respect to “foreign correspondents”. The convention imposed on contracting States a number of duties with the aim of encouraging the freest possible movement of foreign correspondents in the exercise of their functions.

8. The draft convention on freedom of information was premised on the belief that free interchange of information and opinions in the national and the international sphere is a fundamental human right, as well as being essential in the cause of peace and for political/economic progress.¹ The main duty on contracting States was the obligation, set in article 1, that each State secure to all its nationals and to the nationals of every other contracting State lawfully within its territory, freedom to impart and receive information and opinions, orally, by written or printed matter, in the form of art, or by legally operated visual or auditory devices without governmental interference.

9. Since the Conference, United Nations bodies have had trouble in expounding and elaborating the concept of freedom of opinion and expression, agreeing upon its legitimate limitations and recommending effective measures for its realization. In spite of many efforts, the draft convention on freedom of information was never finalized nor opened for signature; this item appeared on the agenda of each regular session of the General Assembly from 1962 to 1980 before being abandoned. A similar, unfortunate fate surrounded the draft declaration on freedom of information, adopted by the Economic and Social Council, transmitted to the General Assembly in 1960 (resolution 756 (XXIX), annex) and finally dropped in 1980.

10. However, it is worth noting that the Conference, in its resolution No. 39, recommended that the Council extend the mandate of the Sub-Commission on Freedom of Information and of the Press, a body established in 1947 by the Commission on Human Rights, for a further three years. The Conference also recommended that the Sub-Commission initiate studies and make recommendations to the Council regarding, inter alia, the promotion of a wider degree of freedom of information and the minimization of restrictions thereto; the promotion of dissemination of true information to counteract Nazi, fascist or any propaganda of aggression or of racial, national and religious discrimination; the improvement of intergovernmental agreements and measures to facilitate the work of foreign news personnel.

11. In 1950, the Department of Social Affairs of the United Nations Secretariat prepared a two-volume compilation of materials on *freedom of information*.¹ Volume I contains the replies received from 33 Governments in response to a request from the Secretary-General to supply information on the status of freedom of information in their respective countries, including on measures to combat the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States. Volume II includes relevant articles of constitutions, legislative enactments and regulations, judicial decisions, codes of honour, and other related materials received as annexes to the replies published in volume I.

12. Another legal standard pertaining to the field of freedom of information was the Convention concerning the International Right of Correction.¹ It was opened for signature on 16 December 1952 and entered into force in August 1962. The Convention developed the concept of correction in the context of peaceful international relations with the aim of sharpening the sense of responsibility of various media of information. It was felt that the publication of inaccurate reports would endanger the maintenance of friendly relations between peoples and the preservation of peace. The Convention characterized inaccurate reports as “false” or “distorted” reports without criminalizing their publication. It acknowledged the impossibility - and undesirability - of envisaging the institution on the international level of a procedure for verifying the accuracy of reports that might lead to the penalizing of such publication. Thus, the approach promoted by the Convention was to offer to those directly affected by reports which they considered false or distorted the “possibility of ensuring commensurate publicity for their corrections”.

13. In resolution 442 C (XIV) of 13 June 1952 the Economic and Social Council appointed, for an experimental period of one year, and in a personal capacity, a rapporteur on matters relating to freedom of information. The Rapporteur - Salvador López - was charged with preparing a report covering major contemporary problems and developments in the field of freedom of information, together with recommendations regarding practical action which might be taken by the Council in order to surmount those obstacles to the fuller enjoyment of freedom of information.

14. In section 1 of his report, “Freedom of Information, 1953”¹ Mr. López presented an overview of the historical development of the concept of freedom of information, which he calls the most vulnerable freedom, prior to the United Nations; an overview of the work of the United Nations and specialized agencies; and an analysis of the reasons for the success or failure of these efforts. Section 2 dealt with a number of related issues: rights and responsibilities of the media of information; propaganda for war and false/distorted information; internal censorship and the suppression and coercion of media of information; censorship of outgoing

news dispatches; status and movement of foreign correspondents; laws affecting the press (constitutional trends, legislation aimed at preventing misuse of information, measures to protect freedom of information, and radio and newsreels); monopolies; professional standards; independence of information personnel; protection of sources; development of radio, film radio and television; professional training; the production and distribution of newsprint; press rates and priorities; international broadcasting; postal services; tariff and trade practices, and copyright. He concluded his report with a number of recommendations for immediate action by the Council, and on machinery and future tasks. Finally, Mr. López also prepared an update published as a supplementary report.¹

15. In 1961, a consultant of the United Nations, Mr. Hilding Eek, prepared a report on developments in the field of freedom of information since 1954¹ which summarized the debates and the discussion on several issues surrounding freedom of information and related issues: freedom of information and the United Nations; the concept of freedom of information, legal approach and pragmatic approach. The report also included a section on facilities and obstacles to the free flow of information; a section on content and quality of information. Finally, the last part of the report was devoted to the availability of United Nations news.

16. Following a seminar held in New Delhi in 1962,¹ the Secretary-General organized a seminar on freedom of information, at the invitation of the Government of Italy, in April 1964 in Rome. The agenda of the seminar included: the role of Government; press laws; the role of publisher and proprietor; the role of the professional journalist; standards of journalism and the role of the reader. The general conclusions of the debates stated, inter alia, that in all countries, regardless of their social and political systems, the same basic problem existed: how to ensure that the great powers of the information media were used for the good of humankind and not as an instrument of tyranny. All countries delegations recognized certain common standards and aspirations, albeit that the ways of reaching the goals would differ, such as: information media should strive to enhance human dignity, broaden intellectual and moral outlook of peoples, bring about a better understanding between individuals and enable readers to play a responsible role in the affairs of the community and the world.

17. In the 1970s, the General Assembly remained seized of the issue of freedom of information and new resolutions adopted during that period were influenced by the debate on a new world economic order. In effect, in its resolution 33/115 B of 18 December 1978, the Assembly affirmed the need to establish a new, more just and more effective world information and communication order, intended to strengthen peace and international understanding and based on the free circulation and wider and better-balanced dissemination of information.

18. The issue of the right to freedom of opinion and expression surfaced at the level of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (now the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) during the late 1980s. In 1987, Louis Joinet produced a working paper concerning the detention of persons exercising the right to freedom of opinion or expression (E/CN.4/Sub.2/1987/15, annex I), followed by a working paper by Danilo Türk (E/CN.4/Sub.2/1989/26). By decision 1990/117, the Sub-Commission took note of those authors' preliminary report (E/CN.4/Sub.2/1990/11), as Special Rapporteurs, entitled "The right to freedom of opinion and expression: current problems of its realization and measures necessary for its strengthening and promotion".

19. Mr. Joinet and Mr. Türk produced a final report in 1992 (E/CN.4/Sub.2/1992/9 and Add.1). The addendum contained the conclusions and recommendations of the two special rapporteurs. They stated that the report “endeavours above all to be an instrument for analysis, whose purpose is to help assess the extent to which the standards concerning freedom of opinion and expression are respected when decisions are taken in this area” (para. 3). In particular, the report showed that in most instances, criminal convictions of journalists are based on provisions of internal law, which, upon verification, invariably turn out to be restrictions that are inadmissible in a democratic society. Thus, journalists and other professionals in the field of information could have used the report as an instrument for the defence of their rights.

20. Moreover, the special rapporteurs stated that in cases where Governments take measures to restrict and/or prohibit xenophobic, racist, revisionist and/or neo-Nazi ideas, it is important to ensure that the admissible restrictions are not worse than the evil they are designed to remedy. They added that “restrictions must be interpreted and applied restrictively. In particular they must be in conformity with the principles of legitimacy, legality, proportionality and democratic necessity” (para. 5).

21. As to recommendations, the special rapporteurs proposed a discussion, in consultation with the professional information media and the specialized NGOs, of the “conditions under which the Sub-Commission could take the initiative of drawing up specific safeguard standards, especially with a view to lessening the possible risks to democracy of the theory of the so-called ‘admissible’ restrictions”. Simultaneously, the Sub-Commission should study the “desirability of identifying those elements that constitute the ‘hard core’ of the freedom of opinion, expression and information which in no circumstances might give rise to restrictions or derogations”.

22. It is worth emphasizing that the special rapporteurs proposed the introduction of a special procedure to assure the protection of professionals in the field of information, against the background of journalists too frequently subjected to many irregular sanctions or serious persecution. They proposed a number of options: a special rapporteur, the solution that they favoured; a working group of the Commission on Human Rights; or a request to the Secretary-General to produce periodic reports.

23. It is impossible here to do justice to all UNESCO initiatives in the field of freedom of expression. The Special Rapporteur nevertheless wishes to mention a few examples:

(a) In 1978, the Executive Board of UNESCO laid down a confidential procedure for the examination of complaints (called communications) received by the organization concerning alleged violations of human rights in its fields of competence, namely education, science, culture and communication. A subsidiary organ of the Executive Board, the Committee on Conventions and Recommendations, implements it. From 1978 to 2003, the Committee on Conventions and Recommendations considered 508 communications;

(b) The UNESCO General Conference at its twentieth session in 1978 proclaimed the Declaration on Fundamental Principles concerning the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racialism, Apartheid and Incitement to War;

(c) The best known UNESCO effort in this field is the proclamation in 1993 by the General Assembly, in its decision 48/432 of World Press Freedom Day to be celebrated on 3 May. In this connection, the Special Rapporteur wishes to commend the work of the advisory group on press freedom, which includes media professionals from all parts of the world, and the establishment in 1997 of the UNESCO/Guillermo Cano World Press Freedom Prize.
