



Asamblea General

Distr. general
6 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe preparado por el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, presentado de conformidad con la resolución 25/2 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/71/150](#).

** Este informe se presentó después del plazo establecido para incluir en él información sobre los acontecimientos más recientes.



Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Resumen

En este informe, presentado de conformidad con la resolución 25/2 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial examina los obstáculos actuales a la libertad de expresión. Evalúa las tendencias relacionadas con las restricciones permisibles previstas en el artículo 19 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y formula recomendaciones que pueden adoptar las Naciones Unidas, los Estados y la sociedad civil para promover y proteger la libertad de opinión y de expresión.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Marco jurídico	4
III. Restricciones actuales a la libertad de expresión	5
A. Legalidad	6
B. Necesidad de proteger un objetivo legítimo	8
C. Objetivos no legítimos	12
IV. Iniciativas encaminadas a promover la libertad de expresión	23
V. Conclusiones y recomendaciones	25

I. Introducción

1. Una periodista que investiga casos de corrupción en los niveles más altos de su Gobierno pronto se encuentra defendiéndose de falsas acusaciones desde la celda de una prisión. Un crítico con el Gobierno es asesinado mientras hace la compra. Otro Gobierno prohíbe el principal partido político de la oposición por “extremista” y envía a sus dirigentes a la cárcel. Un caricaturista encara un proceso penal acusado de sedición por la justicia de su país. Un Gobierno corta el acceso a Internet anticipándose a protestas públicas, al tiempo que otro hace uso de los sistemas de vigilancia contra la oposición política. Unos blogueros son brutalmente asesinados porque su trabajo enfada a los dogmáticos religiosos. Algunos Gobiernos tipifican como delito el elogio del terrorismo aun cuando no haya incitación a la violencia. Un reportero gráfico es detenido sin cargos. Un activista es detenido por un tuit, otro por una publicación y otro por un correo electrónico¹.

2. Cada año, por lo general en colaboración con otros titulares de mandatos, envío cientos de comunicaciones a diversos Gobiernos sobre denuncias como las anteriores. En esas comunicaciones se formulan denuncias, no se constatan hechos; aun así, son tantas que despiertan una profunda preocupación por el estado de la libertad de expresión y constituyen el principal fundamento de las preocupaciones expresadas en el presente informe. Es evidente que los agentes no estatales, como los terroristas o las bandas criminales, plantean graves amenazas a muchas personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, pero las comunicaciones muestran cómo las políticas y las leyes contra el terrorismo y otras actividades delictivas pueden socavar sin necesidad a los medios de comunicación, las voces críticas y los activistas². Ponen de relieve cómo los Gobiernos y los funcionarios no diferencian entre la llamada al debate público y la amenaza al orden público, al reprimir las actividades legítimas de oposición y menoscabar la rendición de cuentas. Demuestran cómo el dogma oficial o clerical a menudo criminaliza el debate crítico sobre las ideas o las autoridades religiosas. Ilustran las fuertes y crecientes amenazas que se plantean para un entorno de Internet abierto y seguro.

3. En resumen, hay una visión del mundo demasiado generalizada que postula que las palabras son armas. Es cierto que algunas formas de expresión pueden producir daños legales, por ejemplo, interfiriendo en la privacidad o la igual protección de la ley. Sin embargo, la expresión no se puede restringir legalmente a menos que un Gobierno pueda demostrar la legalidad de la medida adoptada y su necesidad y proporcionalidad a fin de proteger a un objetivo legítimo determinado. Las Naciones Unidas siempre han promovido la idea de que expresarse es fundamental para la participación y el debate públicos, la rendición de cuentas, el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, y el ejercicio de todos los demás derechos³. En realidad, expresarse debería suscitar controversias, reacciones y debates, propiciar el desarrollo de la opinión, el pensamiento crítico, incluso insuflar alegría, ira o tristeza, pero no imponer castigo, temor y silencio.

¹ Estos ejemplos se han sacado de las comunicaciones del Relator Especial presentadas ante el Consejo de Derechos Humanos desde agosto de 2014. Las comunicaciones presentadas desde los períodos de sesiones 18° a 32° del Consejo (2011) se pueden consultar en <https://freedex.org>.

² Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento de las Naciones Unidas y los expertos regionales, 4 de mayo de 2016.

³ Véase, por ejemplo, la meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (resolución 70/1 de la Asamblea General).

4. El presente informe no cataloga todos los mecanismos de represión, sino que señala problemas actuales críticos. Se ha preparado en cumplimiento del marco jurídico establecido por el derecho internacional de los derechos humanos y evalúa los usos indebidos y los abusos que se hace de los motivos alegados para la restricción legítima de la libertad de expresión. El informe también señala varias tendencias positivas para la libertad de opinión y de expresión y concluye con una serie de recomendaciones orientadas a promover los derechos de opinión y expresión y frenar los ataques contra ellos.

II. Marco jurídico

5. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan el derecho de todo individuo a la libertad de opinión sin ser molestado a causa de ello, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin consideración de fronteras y por cualquier medio de expresión, o en forma artística. El Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General se han referido a la libertad de expresión como uno de los pilares esenciales de toda sociedad democrática, así como una de las condiciones básicas para su progreso y desarrollo (véase la resolución 21/12 del Consejo) y han hecho hincapié en que los medios de comunicación libres ayudan a construir sociedades y democracias del conocimiento inclusivas y promover el diálogo intercultural, la paz y la buena gobernanza (véase la resolución 68/163 de la Asamblea). Ambos órganos han puesto de relieve, en las dos resoluciones mencionadas, la suma importancia del periodismo y han reafirmado que los derechos de las personas también deben estar protegidos en Internet, en particular la libertad de expresión (véanse las resoluciones del Consejo 20/8, 26/13 y 32/13). Los ataques contra la libertad de expresión no son nada nuevo, ni tampoco lo es la profunda preocupación que las Naciones Unidas han expresado por ellos (véanse la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos y la resolución 12/16 del Consejo). Con sus 168 Estados partes y el amplio reconocimiento de su carácter central en el derecho de los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece el marco jurídico principal para la inmensa mayoría de las comunicaciones relativas a la libertad de expresión.

6. En el párrafo 10 de su observación general núm. 34 (2011) sobre el artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión, el Comité de Derechos Humanos explicó que queda prohibido cualquier intento coercitivo de hacer que se sustente o no una opinión. Nadie podrá ser sancionado, perseguido, intimidado o estigmatizado por defender una opinión. A menudo, el derecho a la opinión en la era digital sí está sujeto a injerencias. Por ejemplo, cada vez más productos de diversos trabajos, periódicos y diarios almacenados en computadoras portátiles y en la nube son objeto de ataques (véase [A/HRC/29/32](#), párrs. 19-21). Algunas comunicaciones denuncian que es posible que haya personas a las que se acose debido, al menos en parte, a que pertenecen a una organización⁴. Este acoso puede

⁴ Véanse, por ejemplo, las acusaciones en Egipto por “afiliación a los Hermanos Musulmanes” ([A/HRC/31/79](#), caso núm. EGY 6/2015 y respuestas del Gobierno); las condenas en la Arabia Saudita por adhesión a la Asociación Saudita de Derechos Civiles y Políticos ([A/HRC/28/85](#), caso núm. SAU 11/2014); y el acoso de la República Democrática del Congo a

constituir una injerencia inadmisibles en la opinión con arreglo al artículo 19 1), además de una injerencia en el derecho a la libertad de asociación en virtud del artículo 22 del Pacto.

7. A diferencia de la prohibición incondicional de injerencia en la opinión, el artículo 19 3) del Pacto impone tres condiciones según las cuales el ejercicio del derecho a la libertad de expresión puede estar sujeto a restricciones por parte de los Estados. Esas condiciones deben llevarse a efecto de manera estricta (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párrs. 21 a 36). El artículo 19 3) dispone que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales y puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. El artículo 20 del Pacto también establece que toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley.

8. Los “deberes y responsabilidades” que figuran en el artículo 19 3) no aparecen en ninguna otra parte del Pacto. Solo en el preámbulo se hace hincapié en que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto. La redacción del Pacto y del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos no especifica deberes ni responsabilidades de las personas respecto del Estado, sino de otras personas y de la comunidad en la que viven, lo cual supone un reconocimiento de que las únicas restricciones legítimas son aquellas con fundamentos que se puedan demostrar y necesarias para la protección de los derechos de otras personas o de un interés público concreto. Es frecuente que los Estados pongan de relieve el deber de una persona a fin de impulsar amplias limitaciones del derecho a la libertad de expresión⁵. Sin embargo, la frase “deberes y responsabilidades” no aporta nada a las reivindicaciones en favor de las facultades de limitación del Estado. En ninguna medida la redacción concede prioridad al Estado en detrimento de los derechos que disfrutaban las personas en virtud del Pacto y la Declaración⁶.

III. Restricciones actuales a la libertad de expresión

9. Cuando una persona ha puesto en evidencia que se ha restringido la libertad de expresión, incumbe al Estado demostrar que la restricción se ajusta a lo dispuesto por el derecho de los derechos humanos (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párr. 27). Para cumplir con ese deber es fundamental

miembros de la organización de derechos humanos Lutte pour le changement ([A/HRC/32/53](#), caso núm. COD 1/2016).

⁵ Véanse, por ejemplo, [A/HRC/32/53](#), respuesta de Malasia al caso núm. MYS 6/2014, en la que se afirma que el derecho a la libertad de opinión y de expresión debe ejercerse “con prudencia y responsabilidad”; y [A/HRC/31/79](#), respuesta de Kazajstán a los casos núms. KAZ 3/2015 y 4/2015, en la que se indica que “ninguna norma [de derechos humanos] funciona sin responsabilidad”.

⁶ Véase también Dirk Voorhoof, *The Right to Freedom of Expression and Information Under the European Human Rights System: Towards a More Transparent Democratic Society*, EUI Working Paper RSCAS 2014/12 (Fiesole, Italia, Instituto Universitario Europeo, 2014), pág. 2.

demostrar que la restricción no pone “en peligro el derecho propiamente dicho” (*ibid.*, párr. 21). En consonancia con este requisito, en cada una de las comunicaciones del titular del mandato se pide que los Estados justifiquen la restricción presuntamente impuesta a la libertad de expresión. De este modo, las comunicaciones ofrecen al Estado la oportunidad de demostrar que cumplen con las normas jurídicas y, al mismo tiempo, facilitan al titular del mandato y otros relatores especiales una herramienta para proteger el derecho a la libertad de expresión y comprender las tendencias en relación con el ejercicio de este derecho.

10. El Relator Especial ha recibido respuestas a las comunicaciones, muchas de las cuales se limitan a confirmar su recepción, aproximadamente el 52% de las veces (véase [A/HRC/32/53](#)); ahora bien, cuando los Estados sí dan una respuesta de peso, suelen reconocer que el marco jurídico aplicable viene dado por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos o el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Varios Estados han aportado respuestas exhaustivas que abordan las preocupaciones basadas en hechos y de carácter jurídico planteadas por el titular del mandato. Entre las respuestas sustanciales reveladoras —aunque puede haber diferencias de opinión— cabe destacar las explicaciones del Pakistán acerca de su legislación en materia de ciberseguridad, la respuesta del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a las preocupaciones relativas al Proyecto de Ley de Facultades de Investigación y la respuesta de Turquía en referencia a las graves preocupaciones que formulé por el trato dispensado a las instituciones académicas⁷.

11. Si bien una comunicación por sí sola no pretende demostrar que se ha infringido el artículo 19 del Pacto, los Estados deberían demostrar, no obstante, que la restricción cumple las tres condiciones recogidas en su artículo 19 3): legalidad, objetivo legítimo y principios de necesidad y proporcionalidad.

A. Legalidad

12. El artículo 19 3) exige que toda restricción esté expresamente fijada por la ley. Una restricción no cumple este requisito por el mero hecho de ser promulgada en forma de ley o reglamento nacional. Además, ha de estar formulada con precisión suficiente para que tanto la persona como los encargados de su ejecución puedan regular su conducta de conformidad con ella, y debe hacerse accesible al público. No puede conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párrs. 24 a 26). Las comunicaciones del titular del mandato han detectado al menos tres problemas que podrían constituir la base de las preocupaciones sobre la legalidad de las medidas.

13. En primer lugar, la legislación con frecuencia utiliza términos generales que conceden a las autoridades un grado de discrecionalidad importante para restringir la libertad de expresión y ofrecen a las personas orientaciones limitadas sobre la línea divisoria entre el comportamiento lícito y el ilícito. Por ejemplo, en 2015 expresé mi preocupación con China por su proyecto de ley en materia de ciberseguridad, y observé que las prohibiciones recogidas en este —por ejemplo,

⁷ Véanse [A/HRC/32/53](#), caso núm. PAK 13/2015, respuesta del Gobierno, y caso núm. GBR 4/2015, respuestas del Gobierno; y [A/HRC/33/32](#), caso núm. TUR 3/2016, respuesta del Gobierno.

tendientes a que las personas “respeten el orden público y la moral social” y no utilicen Internet para “realizar actividades que perjudiquen la seguridad nacional” o “alteren el orden social”— son tan generales que otorgan a las autoridades una excesiva discrecionalidad para determinar su significado⁸.

14. La proliferación de legislación destinada a luchar contra el terrorismo también ha suscitado preocupaciones por motivos de imprecisión. En 2015, junto con titulares de otros mandatos, manifesté inquietud con respecto a la formulación ambigua de la legislación contra el terrorismo de Kenya, que incluía una disposición que tipificaba como delito “los materiales indecentes, sangrientos u ofensivos que pudieran infundir temor y causar alarma a la población en general”⁹. Además, junto a otros relatores, expresé mi preocupación por la reforma del Código Penal de España, que incluía disposiciones que en general tipificarían como delito los actos de “enaltecimiento del terrorismo”, y por el uso de términos similares en la legislación francesa aprobada recientemente¹⁰. Las restricciones redactadas de manera tan amplia permiten que se sancionen formas de expresión que no deberían ser objeto de restricción.

15. En segundo lugar, a menudo los procesos legislativos no dan tiempo suficiente para que la población participe en ellos o no tienen en cuenta las obligaciones de derechos humanos contraídas por el Estado. Por ejemplo, en 2014 Montenegro aprobó la Ley de Concentraciones Públicas, que ofrecía a los legisladores y a la población pocas oportunidades de participación¹¹. El Brasil aprobó la legislación contra el terrorismo siguiendo procedimientos parecidos de vía rápida, a pesar de las inquietudes mostradas al respecto por expertos en derechos humanos¹². En 2016, junto con otros titulares de mandatos, expresé preocupación por el “calendario acelerado” establecido para aprobar una legislación en materia de ciberseguridad en la Federación de Rusia que parecía no tener en cuenta las opiniones de la sociedad civil y otros interesados¹³.

16. En tercer lugar, las leyes a menudo no conceden a los tribunales o a los procesos de examen por un tercero independiente la autoridad necesaria para evaluar las denuncias de violaciones de estos derechos. Por ejemplo, en el contexto de la legislación sobre el estado de emergencia de Francia, varios titulares de mandatos manifestaron en 2016 su preocupación por que no se incoasen procedimientos judiciales antes de la disolución de determinadas organizaciones¹⁴. El carácter del nombramiento de “comisionados judiciales”, resultado del examen del Proyecto de Ley de Facultades de Investigación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, es un asunto que preocupó a otros titulares de mandatos

⁸ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. CHN 7/2015.

⁹ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. KEN 7/2014.

¹⁰ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. ESP 3/2015 y respuesta del Gobierno, y caso núm. FRA 1/2015 y respuesta del Gobierno. Otro ejemplo de prohibición redactada de manera amplia e imprecisa puede encontrarse en [A/HRC/28/85](#), caso núm. LAO 1/2014.

¹¹ Véase [A/HRC/30/27](#), caso núm. MNE 1/2015.

¹² Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. BRA 8/2015 y respuesta del Gobierno.

¹³ Véase el caso núm. RUS 7/2016.

¹⁴ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. FRA 7/2015 y respuesta del Gobierno, y la declaración conjunta de fecha 19 de enero de 2016, que se puede consultar en francés en www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F.

y a mí mismo¹⁵. En relación con Egipto, observé que la facultad de conceder y revocar los permisos para el uso de obras artísticas, junto con la facultad de resolver los recursos de apelación interpuestos contra esas decisiones, recae exclusivamente en el Ministerio de Cultura¹⁶.

B. Necesidad de proteger un objetivo legítimo

17. El artículo 19 3) obliga a los Estados a demostrar que los instrumentos elegidos para alcanzar un objetivo legítimo son necesarios y se ajustan al principio de proporcionalidad para proteger los derechos o la reputación de los demás o la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Los principios de necesidad y proporcionalidad se aplican también a las prohibiciones previstas en el artículo 20 del Pacto (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párrs. 50 a 52). El Estado debe establecer una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza que se supone que representa (*ibid.*, párr. 35). Las restricciones deben tener por finalidad un objetivo específico y no interferir de forma indebida en otros derechos de las personas a las que se aplica la limitación, y la injerencia resultante en los derechos de terceras personas debe limitarse y justificarse a la luz del interés específico que se desea lograr mediante dicha injerencia (véase [A/HRC/29/32](#), párr. 35). La restricción debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párr. 34).

18. De entre los motivos permisibles para las restricciones, los Estados a menudo se amparan en la seguridad nacional y el orden público. La “seguridad nacional”, expresión que no está definida en el Pacto, debería limitarse en su aplicación a situaciones en que esté en juego el interés de toda la nación, lo que evitaría, en consecuencia, cualquier restricción en pro únicamente del interés de un Gobierno, régimen o grupo de poder¹⁷, asunto en el que se hace hincapié en los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobados en 1985 ([E/CN.4/1985/4](#), anexo). También podría abarcar la protección de la independencia política y la integridad territorial de un Estado¹⁸. Del mismo modo, el “orden público” (*ordre public*) debe limitarse a las situaciones concretas en que se pueda justificar la restricción de forma manifiesta¹⁹.

¹⁵ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Submission to the joint committee on the draft investigatory powers bill” (21 de diciembre de 2015), que se puede consultar en www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Submission_UN_Special_RapporteursJan2016.pdf. Véase también [A/HRC/32/53](#), caso núm. GBR 4/2015, respuestas del Gobierno.

¹⁶ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. EGY 9/2015.

¹⁷ Alexandre Charles Kiss, “Permissible limitations on rights”, en *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed. (Nueva York, Columbia University Press, 1981). Véase también Article 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (Londres, 1996).

¹⁸ Véase Alexandre Charles Kiss, “Permissible limitations on rights”, pág. 297.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 299 a 302; y American Association for the International Commission of Jurists, Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ([E/CN.4/1985/4](#), anexo, párrs. 22 a 24).

19. Sin embargo, los Estados con frecuencia consideran la seguridad nacional o el orden público como una etiqueta para legitimar cualquier restricción. El Consejo de Derechos Humanos reconoció este problema en 2008, en su resolución 7/36, al insistir en la necesidad de velar por que la seguridad nacional, comprendida la lucha contra el terrorismo, no se invoque injustificada o arbitrariamente para restringir el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Una forma de evitar que se invoque un motivo injustificable o arbitrario es insistir en que los Gobiernos demuestren el riesgo que plantea la forma de expresión de que se trate para un interés firme en la seguridad nacional o el orden público, en que la medida adoptada cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad y sea la menos restrictiva a tal efecto, y en que toda restricción esté sometida a una supervisión independiente²⁰. En 2016, compartí con una jueza federal de los Estados Unidos de América un ejemplo del modo en que el artículo 19 podría utilizarse para acceder al contenido encriptado de dispositivos digitales personales. En mi carta al Tribunal, señalé que el Gobierno tenía a su disposición medidas alternativas para llevar a cabo su investigación de la matanza de San Bernardino (California) ocurrida en 2015, y que el orden propuesto podría comprometer la seguridad y la libertad de expresión de, probablemente, un gran número de personas (y, por tanto, sería desproporcionado)²¹.

Vigilancia y seguridad personal en línea

20. frecuente que los Estados afirmen que la seguridad nacional o el orden público justifican la injerencia en la seguridad personal y la privacidad cuando se trata de vigilar comunicaciones personales y adoptar medidas de cifrado y anonimato, temas reflejados en mi informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2015 (A/HRC/29/32), en el informe de mi predecesor presentado en 2013 (véase A/HRC/23/40) y en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la privacidad en la era digital (A/HRC/27/37). La vigilancia, que incluye la reunión de grandes cantidades de datos y los ataques selectivos a determinadas personas o comunidades, interfiere directamente en la privacidad y la seguridad necesarias para el ejercicio de la libertad de opinión y de expresión, y debe evaluarse siempre de conformidad con el artículo 19. Me preocupa el hecho de que en la práctica tales requisitos no suelen cumplirse. Una ley aprobada recientemente en la Federación de Rusia impone a los proveedores de Internet el deber de descifrar las comunicaciones, y, al parecer, exige que se abran puertas traseras para el cifrado que probablemente socavarán de manera desproporcionada la seguridad de todos los usuarios¹³. Tanto el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como Francia han propuesto dotar a sus funcionarios encargados del cumplimiento de la ley y de los servicios de inteligencia de la autoridad necesaria para exigir a las empresas que les faciliten acceso a las comunicaciones cifradas de sus usuarios (véase A/HRC/29/32, párr. 45)²². El Brasil, en virtud del derecho constitucional, prohíbe completamente el anonimato en el mundo virtual y en el real (*ibid.*, párr. 49). Tengo

²⁰ Véase *The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles)* (Nueva York, Open Society Foundations, 2013), principio 3.

²¹ Carta dirigida a la Honorable Sheri Pym, Magistrada del Tribunal de Distrito de California (Estados Unidos de América), “In the matter of the search of an Apple iPhone seized during the execution of a search warrant on a black Lexus IS300, California license plate 35KGD203, ED No. CM 16-10 (SP)”, 2 de marzo de 2016.

²² Véase también Bénédicte Dambrine, “The state of French surveillance law”, Future of Privacy Forum White Paper (diciembre de 2015).

entendido que algunas de estas medidas van acompañadas de una legítima determinación de prevenir el terrorismo o garantizar el orden público, pero los Gobiernos no han demostrado que la injerencia en la seguridad en Internet sea una medida necesaria o proporcionada a la luz de las amenazas concretas que se plantean para la privacidad y la libertad de expresión.

Cortes en el acceso a Internet

21. Los Gobiernos también han cortado el acceso a los servicios de Internet y telecomunicaciones por motivos de seguridad nacional y orden público. Entre estas interrupciones cabe destacar los cortes de redes enteras, el bloqueo de sitios web y plataformas y la suspensión de las telecomunicaciones y los servicios de telefonía móvil. Antes de las elecciones, tanto Turquía como Uganda restringieron, presuntamente, el acceso a la red²³. Malasia hizo valer su Ley de Sedición para justificar el bloqueo de un sitio web de noticias, y Nauru citó la prevención del delito como una de las razones por las que bloqueó varios sitios web de medios sociales en 2015²⁴. Durante mi misión a Tayikistán en 2016, confirmé que el Gobierno ha bloqueado en repetidas ocasiones el acceso a los servicios de mensajería cuando se han producido protestas públicas y ha mantenido un bloqueo de larga duración de los sitios web de medios sociales llevado a cabo desde fuera del país²⁵. Se informó de que la República Democrática del Congo, Burundi, la India, Bangladesh, el Brasil y el Pakistán bloquearon el acceso a Internet y el servicio de mensajes cortos en 2015²⁶.

22. En 2016, el Consejo de Derechos Humanos condenó inequívocamente las medidas cuyo objetivo deliberado fuera impedir u obstaculizar el acceso o la divulgación de información en línea, vulnerando el derecho internacional de los derechos humanos, y exhortó a todos los Estados a que se abstuvieran de adoptar estas medidas (véase la resolución 32/13 del Consejo, párr. 10). El bloqueo de las plataformas de Internet y el apagón de la infraestructura de las telecomunicaciones son amenazas constantes, dado que, aun cuando se justifiquen por motivos de seguridad nacional u orden público, suelen bloquear las

²³ Véase ACNUDH, “Turkey: first Twitter, now YouTube — United Nations rights experts concerned at attempts to restrict access before elections” (28 de marzo de 2014), que se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14454&LangID=E; véase también <https://www.apc.org/en/pubs/joint-letter-internet-shutdown-uganda>.

²⁴ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. MYS 3/2015; y [A/HRC/30/27](#), caso núm. NRU 1/2015.

²⁵ Observaciones preliminares formuladas por el Relator Especial al final de su visita a Tayikistán, 9 de marzo de 2016.

²⁶ Aportación del Institute of Human Rights and Business presentada al Relator Especial (véase [A/HRC/32/38](#)). Según se informa, cada vez más Estados, entre ellos la India, Etiopía, Argelia y el Iraq, han ordenado el bloqueo a gran escala de determinados sitios web para prevenir el engaño durante los exámenes nacionales. Véase Software Freedom Law Centre, “Internet shutdown tracker – India (2013-2016)”, 18 de abril de 2016, se puede consultar en <http://sflc.in/internet-shutdown-tracker-india-2013-2016/>; Centre for Intellectual Property and Information Technology Law, “Ethiopia: Internet shutdown amid recent protests?”, 10 de agosto de 2016, se puede consultar en <http://blog.cipit.org/2016/08/10/ethiopia-internet-shutdown-amidst-recent-protests/>; Social Media Exchange, “Algeria reconsiders blocking social media to prevent cheating on exams”, 22 de junio de 2016, se puede consultar en www.smex.org/algeria-reconsiders-blocking-social-media-to-prevent-cheating-on-exams/; y Social Media Exchange, “Leaked e-mail: Iraq shuts down its Internet, again”, 16 de mayo de 2016, se puede consultar en www.smex.org/leaked-email-iraq-shutdown-its-internet-again/.

comunicaciones de millones de personas (A/HRC/32/38, párrs. 45 a 48)²⁷. En una declaración conjunta de 2015, las Naciones Unidas y expertos regionales en el tema de la libertad de expresión condenaron los cortes en el acceso a Internet (o “interruptores de apagado de emergencia”), por considerarlos ilícitos²⁸. Del mismo modo, la detención de blogueros y periodistas que trabajan en línea y otras formas de atacar la expresión digital a menudo se valen de afirmaciones en defensa de la seguridad nacional, sin que se demuestre la necesidad de dichas restricciones.

Medidas para prevenir o combatir el terrorismo y el extremismo violento

23. Los Estados recurren con frecuencia al orden público para justificar medidas de lucha contra el extremismo violento. Las medidas adoptadas rara vez se elaboran de manera lo suficientemente estricta como para satisfacer los criterios de necesidad o proporcionalidad. En la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha instado a los Gobiernos a que hagan frente a los problemas del extremismo estableciendo una definición precisa y medidas proporcionadas. Ha criticado la resolución 30/15 del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos y las actividades de prevención y erradicación del extremismo violento, ya que puede “llevar a ciertos Gobiernos a considerar acciones no violentas que sean críticas con ellos como ejemplos de extremismo violento” (véase A/HRC/31/65, párr. 27). En 2016, en una declaración conjunta anual, las Naciones Unidas y los expertos regionales que promueven la libertad de expresión manifestaron su profunda preocupación por el hecho de que los programas contra el extremismo violento no cumplieran con las normas internacionales²⁹. La legislación que ha aprobado recientemente la Federación de Rusia criminaliza, en líneas generales, cualquier declaración que exprese apoyo a “la ideología y las prácticas del terrorismo”¹³. En Kirguistán, el artículo 11 de la Ley de Lucha contra el Extremismo prohíbe la difusión de material extremista que pida o justifique cierto tipo de actividades que, entre otras cosas, violen la dignidad nacional o conlleven disturbios masivos³⁰.

Menoscabo del derecho a la información

24. La seguridad nacional también se utiliza para justificar que no se divulgue información de interés público; muchos Gobiernos clasifican de forma excesiva grandes cantidades de información y documentos y otros facilitan una transparencia limitada en el proceso y el fundamento de las clasificaciones. Por ejemplo, en el caso del Japón, el Gobierno aprobó la Ley de Secretos de Especial Designación, que suscita preocupaciones acerca de la transparencia, la supervisión por un tercero, la protección de los periodistas y sus fuentes y los denunciantes de irregularidades³¹.

²⁷ Para un recuento actualizado de los cortes en el acceso a Internet, véase www.accessnow.org/keepiton/.

²⁸ Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a las situaciones de conflicto, 4 de mayo de 2015.

²⁹ Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento, 4 de mayo de 2016.

³⁰ Article 19, “Kyrgyzstan: law on countering extremist activity” (Londres, 2015). Se puede consultar en <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>.

³¹ Observaciones preliminares formuladas por el Relator Especial al final de su visita al Japón (12 a 19 de abril de 2016).

Los Estados Unidos de América hacen cumplir su Ley de Espionaje de tal manera que los denunciantes de irregularidades en la esfera de la seguridad nacional no puedan basar su defensa en motivos de interés público³².

Restricciones al discurso de odio en virtud del artículo 20 2)

25. Los Estados a menudo imponen prohibiciones imprecisas sobre actos de “apología del odio” que no se consideran incitación de conformidad con el artículo 20 del Pacto o que no cumplen el requisito de necesidad previsto en su artículo 19 3) (véase [A/67/357](#)). En un intercambio con el Gobierno del Pakistán, manifesté preocupación por el hecho de que el objetivo de la nueva legislación sea limitar el “extremismo” y el “discurso de odio” sin definir explícitamente ninguno de los dos términos. El Gobierno respondió lo siguiente: “Creemos firmemente que, para luchar contra el extremismo, toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia debe estar prohibida por la ley”³³. A pesar de que esa declaración refleja fielmente el artículo 20, la propia legislación sancionaría la difusión de información que “fomente o pueda fomentar el odio sectario, racial o entre religiones”, con independencia, al parecer, de que dicha difusión constituya incitación³⁴. El derecho europeo de los derechos humanos tampoco define el discurso de odio de manera adecuada, un asunto destacado en la opinión disidente de los jueces Sajó y Tsotsoria en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Delfi c. Estonia* en 2015. Con esta opinión disidente, los jueces afirmaron que, incluso en el marco de prohibición de la incitación, existe un riesgo muy real de que los Estados regulen la libertad de expresión en la red sin demostrar que se ha cumplido con el componente de incitación en un entorno en línea³⁵.

C. Objetivos no legítimos

1. Introducción

26. Algunos Estados imponen restricciones en cumplimiento de objetivos que no están previstos en el artículo 19 3). En concreto, se encienden todas las alarmas cuando los Estados restringen la libertad de expresión por cuestiones de interés público. El artículo 19 se opone a hacer valer una justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párr. 23). Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el

³² Véase [A/70/361](#); Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, “The protection of sources and whistleblowers”, 29 de junio de 2015, que se puede consultar en www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf; y presentación de comentarios sobre los denunciantes de irregularidades por Freedom of the Press Foundation, que se puede consultar en www.documentcloud.org/documents/2109062-fpf-comment-to-un-on-whistleblowers.html.

³³ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. PAK 13/2015, respuesta del Gobierno.

³⁴ Véase www.na.gov.pk/uploads/documents/1470910659_707.pdf.

³⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Delfi AS v. Estonia (2015)*, demanda núm. 64569/09, sentencia de 16 de junio de 2015, opinión disidente conjunta de los jueces Sajó y Tsotsoria, párr. 14.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos han observado con gran preocupación esta clase de restricciones³⁶.

27. Con frecuencia los Estados ofrecen justificaciones que hacen referencia a restricciones distintas de las permitidas por el artículo 19 3) o las exigidas en el artículo 20. La Arabia Saudita ha señalado que su Ley Fundamental de Gobernanza “establece que todos los medios de expresión deben emplear un lenguaje cortés y respetuoso”³⁷. Sin embargo, el artículo 19 no permite que se impongan restricciones simplemente por motivos de cortesía, que es un concepto amplio y subjetivo. En Burundi, un periodista de radio fue acusado de “*manquement à la solidarité publique*”, esto es, incumplimiento de la solidaridad pública, un motivo que tampoco se fundamenta en los objetivos contemplados en el artículo 19 3)³⁸. Bangladesh aprobó una política nacional de radioteledifusión que, en relación con diversos aspectos importantes, fomentaba la independencia de los medios de difusión, pero, al mismo tiempo, prohibía expresarse “contra el Estado y el interés público”, la “desinformación” y la “distorsión de la verdad”, disposiciones que no se basan en los objetivos legítimos previstos en el artículo 19³⁹.

28. Es cierto que los Estados poseen intereses legítimos además de los previstos en el artículo 19 3), como, por ejemplo, los de carácter económico, diplomático y político. El derecho de los derechos humanos no impide a los Estados alcanzar esos objetivos. El artículo 19 simplemente dispone que el cumplimiento de esos otros objetivos debe implicar medidas que no restrinjan el ejercicio de la libertad de opinión y de expresión.

2. Tipificación de las críticas

29. Durante mi mandato, he observado Estados que restringen y penalizan las críticas o establecen el marco jurídico lo permite. El castigo de las críticas expresadas contra un Gobierno o contra agentes gubernamentales constituye un tipo de censura que socava directamente la participación y el debate públicos y es contraria al objeto y el fin del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la letra de su artículo 19. Tal forma de expresión propicia el debate público, la responsabilidad y la participación de las personas en el autogobierno nacional⁴⁰. Sin embargo, al parecer, cada vez con más frecuencia los Estados adoptan y aplican medidas que reprimen la libertad de expresión política y, por consiguiente, están dirigidas a proteger las estructuras de poder existentes y a las personas que ocupan puestos de autoridad y a excluir a los agentes opuestos.

30. Algunos Estados sancionan directamente a las personas basándose en la prohibición misma de las críticas. Por ejemplo, Viet Nam, al parecer, ha detenido y procesado a algunas personas por “propaganda contra el Estado”⁴¹. Igualmente, la República Islámica del Irán ha detenido y procesado a personas por llevar a cabo

³⁶ Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C núm. 111; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Şener v. Turkey*, demanda núm. 26680/95, sentencia de 18 de julio de 2000.

³⁷ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. SAU 1/2015, respuesta del Gobierno.

³⁸ *Ibid.*, caso núm. BDI 2/2015.

³⁹ *Ibid.*, caso núm. BGD 5/2014 y respuesta del Gobierno.

⁴⁰ Véanse Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párrs. 13, 28, 34 y 38 a 43; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*; sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 88.

⁴¹ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. VNM 3/2015.

actos de “propaganda contra el sistema” y por “insultar” al máximo mandatario de la nación”⁴². En Azerbaiyán se ha detenido y procesado a activistas por traición tras emitir comentarios críticos sobre el Presidente⁴³. Las autoridades de Kuwait procesaron a un periodista por proferir insultos contra el poder judicial, basándose en tuits y publicaciones en los que expresaba su preocupación por las condenas de otras personas⁴⁴. Las autoridades de Nepal acusaron de desacato a varios periodistas por haber publicado una serie de informes de carácter crítico sobre el poder judicial⁴⁵. Las autoridades de Bahrein procesaron a un activista por criticar la tortura y los malos tratos cometidos en una prisión del país⁴⁶. Myanmar ha sancionado a algunas personas por críticas o insultos contra el ejército, mientras que Camboya ha procesado y presionado a ciudadanos por sus críticas contra las políticas gubernamentales⁴⁷.

31. Varios Estados sancionan la sedición o la traición en sus leyes, para luchar contra las críticas. Por ejemplo, Malasia ha seguido defendiendo sus acciones judiciales en curso contra algunas personas en cumplimiento de una ley que tipifica como delito las palabras o tendencias sediciosas, alegando que la ley promueve la “armonía nacional”⁴⁸. No obstante, en la práctica decenas de personas han sido detenidas o procesadas en virtud de la Ley de Sedición simplemente por expresarse de forma crítica acerca del Gobierno⁴⁹. En Swazilandia se detuvo a activistas con cargos de sedición como consecuencia de las críticas lanzadas contra el sistema monárquico de gobierno⁵⁰. La India ha presentado cargos contra diversas personas, entre ellas un cantante popular acusado de escribir letras de canciones críticas con el gobierno local, de conformidad con el artículo 124 A de su Código Penal, que prohíbe toda forma de expresión que pueda provocar “odio o desacato o cause o intento causar” descontento hacia el Gobierno⁵¹. Gambia ha procesado a un periodista por “sedición” y por “publicación de noticias falsas con la intención de atemorizar y alarmar a la población”, de conformidad con la legislación nacional⁵². Jordania ha detenido y procesado a un académico por publicar, presuntamente, comentarios contrarios al Gobierno en su página de Facebook, alegando que tales comentarios “socavan el régimen político en el Reino”⁵³.

32. Tales normas contra las críticas están dirigidas sobre todo a activistas políticos y defensores de los derechos humanos, a menudo bajo el pretexto de proteger el orden público. Por ejemplo, en Bahrein se ha acosado repetidamente a activistas de derechos humanos, y se ha procesado a uno de ellos por destruir una imagen del

⁴² Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. IRN 9/2015.

⁴³ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. AZE 4/2014 y respuesta del Gobierno.

⁴⁴ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. KWT 7/2015. La respuesta se está traduciendo.

⁴⁵ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. NPL 5/2014.

⁴⁶ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. BHR 4/2015, y [A/HRC/30/27](#), caso núm. BHR 2/2015.

⁴⁷ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. MMR 9/2015; y ACNUDH, “United Nations rights experts urge Cambodia to stop attacks against civil society and human rights defenders”, 12 de mayo de 2016.

⁴⁸ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. MYS 3/2015.

⁴⁹ *Ibid.*; véanse también el caso núm. MYS 6/2014, y [A/HRC/29/50](#), caso núm. MYS 1/2015.

⁵⁰ Véase [A/HRC/30/27](#), caso núm. SWZ 2/2015.

⁵¹ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. IND 15/2015. Véase también [A/HRC/22/67](#), caso núm. IND 24/2012, y Human Rights Watch, *Stifling Dissent: The Criminalization of Peaceful Expression in India* (Estados Unidos de América, 2016).

⁵² Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. GMB 3/2015.

⁵³ *Ibid.*, caso núm. JOR 1/2016.

Rey⁵⁴. La República Bolivariana de Venezuela ha procesado y detenido a un dirigente político de la oposición en régimen de aislamiento⁵⁵. Tailandia, los miembros del estamento militar detuvieron a estudiantes por pedir apoyo al Primer Ministro derrocado en un golpe de estado⁵⁶.

33. Muy relacionados con estos motivos están los cargos presentados con arreglo a leyes de lesa majestad y por motivos de difamación, tanto penal como civil. Por ejemplo, Tailandia a menudo detiene y procesa a personas por criticar a la familia real, e impone penas que pueden llegar a durar decenios⁵⁷. El Gobierno sostiene que la legislación “ampara los derechos o la reputación” de los miembros de la familia real de un modo que “se asemeja en cierta manera a las leyes de difamación para el pueblo llano”, sin admitir el gran valor que se concede a las formas de expresión referidas a cuestiones de política, gobernanza y vida pública⁵⁸. En otras sociedades en las que hay familia real, la legislación nacional también permite tales enjuiciamientos, como es el caso de los Países Bajos⁵⁹. Al igual que las leyes que tipifican las críticas dirigidas contra funcionarios públicos o miembros de familias reales son claramente incompatibles con la libertad de expresión, e injustificables en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 3), también lo son las leyes que tipifican los insultos o las críticas contra autoridades extranjeras. En 2016, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa instó a los Gobiernos a que derogasen las leyes que protegen a los dirigentes extranjeros de las críticas únicamente por motivos relacionados con su función o condición⁶⁰. Comparto la preocupación del Consejo de Derechos Humanos con respecto a “la aplicación indebida [...] de las disposiciones legales sobre difamación y calumnia” (véase la resolución 12/16 del Consejo) y considero que toda sanción penal, o toda sanción civil excesiva, por difamación es, en general, incompatible con el artículo 19 y debería derogarse.

34. La pena por difamación de funcionarios públicos es una práctica generalizada e interfiere directamente en la libertad de expresión, ya sea imponiendo sanciones a determinadas formas de expresión o disuadiendo a las personas de que critiquen las políticas gubernamentales y a los funcionarios⁶¹. Los periodistas y los escritores son con frecuencia objeto de acciones penales o demandas civiles por difamación. Por ejemplo, en Angola el Gobierno acusó y condenó a un autor por el delito de difamación, tras la publicación de un libro sobre los diamantes de zonas en conflicto y la corrupción en el país⁶². Según se informa, en Honduras se han cometido actos

⁵⁴ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. BHR 15/2014.

⁵⁵ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. VEN 6/2014.

⁵⁶ *Ibid.*, caso núm. THA 9/2014.

⁵⁷ Véanse [A/HRC/32/53](#), caso núm. THA 9/2015, y [A/HRC/29/50](#), caso núm. THA 13/2014.

⁵⁸ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. THA 13/2014, respuesta del Gobierno.

⁵⁹ Puntualizo con fundamento que se ha propuesto la derogación de la ley de los Países Bajos en el Parlamento. Véase www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z08348&dossier=34456.

⁶⁰ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Dunja Mijatović, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, Comunicado núm. 5/2016.

⁶¹ Véase, en términos generales, Article 19, *Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, International Standards Series (Londres, 2000); Comité para la Protección de los Periodistas, Thomas Reuters Foundation y Debevoise and Plimpton, *Los críticos no son delincuentes: Estudio comparativo de leyes penales de difamación en las Américas* (2016).

⁶² Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. AGO 1/2015 y respuesta del Gobierno.

de intimidación por parte de funcionarios contra periodistas y defensores de los derechos humanos por difamación⁶³. En Tayikistán, aunque el Gobierno ha eliminado las sanciones penales por difamación en la mayoría de los casos (pero no la difamación contra el Presidente), los funcionarios públicos todavía pueden interponer acciones civiles por difamación contra periodistas o editores⁶⁴. En particular con respecto a las personalidades públicas, las leyes nacionales deberían tener cuidado de asegurar que cualquier demandado en un caso de difamación pueda alegar el interés público como defensa, e incluso las declaraciones que no fueran verídicas pero se hubieran publicado por error y no con mala intención no deberían considerarse ilícitas ni se les debería imponer una sanción (véase la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos, párr. 47). La declaración conjunta sobre la libertad de expresión de 2000 formulada por el Relator Especial, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advertía contra la imposición de sanciones por difamación hasta el punto de congelar el ejercicio de la libertad de expresión en sí mismo⁶⁵.

3. Ataque a la información

35. Las herramientas que se utilizan para penalizar las críticas también se emplean contra quienes ejercen el periodismo, es decir, contra la recopilación periódica de información, con o sin formación oficial, habilitación u otro reconocimiento público, con la intención de divulgar los propios hallazgos por cualquier vía. Los ataques contra la información tratan muchos temas en el presente informe. No obstante, es importante recalcar que los ataques al periodismo básicamente contravienen la protección de la libertad de expresión y el acceso a la información, y, por ello, deberían cobrar más importancia independientemente de cualquier otra justificación aducida para su restricción. Los Gobiernos tienen la responsabilidad, no solo de respetar el periodismo, sino también de garantizar la protección de los periodistas y sus fuentes aprobando una legislación rigurosa, procesando a los responsables y asegurando unas medidas de seguridad suficientes cuando sea procedente⁶⁶.

36. Uno de los medios más graves y preocupantes utilizados en contra de la información es el uso de las leyes de lucha contra el terrorismo para limitar y sancionar la labor de los periodistas. El recurso a la lucha contra el terrorismo sirve de comodín para estrangular el flujo de información y justificar la detención de periodistas, blogueros y otras personas que trabajan en los medios de comunicación. Según se informa, en Australia, la ley de 2015 que regula la actuación de las fuerzas

⁶³ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. HND 7/2014 y respuesta del Gobierno. Véase también [A/HRC/31/79](#), caso núm. HND 4/2015.

⁶⁴ Observaciones preliminares formuladas por el Relator Especial al final de su visita a Tayikistán, 9 de marzo de 2015, que pueden consultarse en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17193&LangID=E. Véase también [A/HRC/26/30/Add.2](#).

⁶⁵ Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, “Current Challenges to Media Freedom: Joint Declaration” (London, 2000).

⁶⁶ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 2222 (2015) y 1738 (2006); y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación, “Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad” (2012).

del Estado en las fronteras tiene por efecto penalizar que se informe sobre las condiciones en los centros de detención de inmigrantes⁶⁷. Al parecer, Etiopía se basó en su Código Penal y en la Proclamación Contra el Terrorismo de 2009 para detener a periodistas y blogueros del colectivo “Zone 9” por “trabajar con organizaciones de derechos humanos extranjeras e incitar a la violencia a través de los medios sociales con el objetivo de generar inestabilidad en el país”, cuando en realidad estaban trabajando para medios de comunicación en línea independientes⁶⁸. Las autoridades turcas han utilizado, supuestamente, las leyes contra el terrorismo para detener a periodistas y poner en el punto de mira a académicos⁶⁹. En 2014, Nigeria también fue objeto de críticas por amenazar y acosar a casi una docena de periódicos independientes so pretexto de luchar contra el terrorismo⁷⁰.

37. La República Islámica del Irán ha detenido en repetidas ocasiones a periodistas y blogueros con turbias acusaciones de espionaje⁷¹ o “conspiración contra la seguridad nacional”⁷², problemas que se agravan por el carácter cerrado de los procedimientos judiciales contra los detenidos. En Alemania, si bien el Gobierno, de forma rápida y acertada, cambió de proceder, dos periodistas que trabajaban en línea fueron investigados por informar de las prácticas de vigilancia del Gobierno, investigación que se llevó a cabo con el pretexto de proteger la capacidad del fiscal para emprender acciones contra los actos de extremismo⁷³. Un decreto presidencial en Ucrania impuso una prohibición de 1 año a 41 periodistas y blogueros extranjeros que, según se afirmó, suponían una amenaza para los intereses y la soberanía nacionales⁷⁴. Indonesia detuvo a los periodistas que informaron sobre la situación en Papua Occidental, acusándolos de uso indebido de sus visados y tentativa de traición⁷⁵.

38. Cuando se producen protestas, es común que se detenga a periodistas y se les prohíba publicar determinada información. Esto es lo que ha ocurrido en Egipto, donde se detuvo a periodistas que estaban recabando información sobre las manifestaciones y se les acusó por diversos motivos, entre ellos la participación en actos de terrorismo⁷⁶. Al menos siete periodistas y trabajadores de los medios de comunicación fueron detenidos en la República Bolivariana de Venezuela y se les confiscó su equipo por cubrir saqueos y protestas públicas⁷⁷. También puede darse el caso de funcionarios locales que lleven a cabo sus funciones sin tener debidamente en cuenta el papel que desempeñan los periodistas, sobre todo durante las protestas. Por ejemplo, al parecer, en México, las autoridades locales detuvieron y maltrataron

⁶⁷ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. AUS 5/2015 y respuesta del Gobierno.

⁶⁸ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. ETH 2/2015.

⁶⁹ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. TUR 3/2015 y respuesta del Gobierno. Véase también [A/HRC/29/50](#), caso núm. TUR 1/2015 y respuesta del Gobierno.

⁷⁰ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. NGA 3/2014.

⁷¹ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. IRN 13/2015.

⁷² *Ibid.*, caso núm. IRN 9/2015.

⁷³ *Ibid.*, caso núm. DEU 1/2015.

⁷⁴ *Ibid.*, caso núm. UKR 6/2015.

⁷⁵ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. IDN 4/2014.

⁷⁶ Véanse [A/HRC/27/72](#), caso núm. EGY 7/2014 y respuesta del Gobierno y caso núm. EGY 6/2014; y [A/HRC/31/79](#), caso núm. EGY 16/2015.

⁷⁷ ACNUDH, “Venezuela / Crisis: Relatores de la ONU y del sistema interamericano alertan del deterioro de la libertad de prensa”, 4 de agosto de 2016. Se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20343&LangID=S.

gravemente a un periodista que cubría protestas⁷⁸. En los Estados Unidos de América, las autoridades locales detuvieron a periodistas que cubrían protestas en Ferguson (Missouri) en 2014⁷⁹.

39. Tal vez lo más preocupante es que los Gobiernos a menudo no facilitan las medidas de protección y rendición de cuentas que pueden evitar los ataques contra periodistas. El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó unas estadísticas alarmantes sobre matanzas, secuestros y otras formas de agresión contra periodistas en las Américas, sin que apenas se hayan rendido cuentas a pesar de algunas medidas dirigidas a crear mecanismos especiales para la protección de los periodistas⁸⁰. Los mensajes de los principales dirigentes son importantes, como he señalado tras los comentarios amenazantes formulados por los dirigentes de Tailandia y Filipinas⁸¹. La práctica generalizada de no pedir cuentas por los ataques contra periodistas a sus responsables parece indicar que no existe preocupación alguna por el papel que desempeñan estos profesionales en las sociedades democráticas. Mis comunicaciones han puesto de relieve informes o denuncias sobre la falta de rendición de cuentas, entre otros lugares, en Sudán del Sur, donde han desaparecido y han perdido la vida periodistas⁸²; México, donde algunos periodistas han sido asesinados y el proceso de rendición de cuentas ha sido incongruente⁸³; Filipinas, país que después de casi siete años no ha concluido sus investigaciones y acciones judiciales contra los responsables de la masacre de periodistas en Maguindinao⁸⁴; y la Federación de Rusia, donde se reciben numerosas denuncias de periodistas que han sido asesinados sin que se pida cuentas a los autores⁸⁵.

40. Además de la violencia física y los ataques, los periodistas hacen frente a diversas medidas sancionatorias que amenazan su bienestar y sus medios de vida. Por ejemplo, según se informa, Kuwait y Bahrein han intentado privar de la ciudadanía a varios periodistas solo por hacer su trabajo⁸⁶. En el Ecuador, el Gobierno ha presentado denuncias por motivos relacionados con los derechos de autor en un intento de suprimir contenidos críticos con sus actividades⁸⁷. En mi

⁷⁸ Véase [A/HRC/30/27](#), caso núm. MEX 2/2015 y respuesta del Gobierno.

⁷⁹ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. USA 14/2014.

⁸⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015*, vol. II (Washington, D.C., 2015).

⁸¹ ACNUDH, “United Nations expert dismayed over Thai leader’s intimidating statements against freedom of the press”, 1 de abril de 2015; y ACNUDH, “Journalists’ killings: United Nations experts urge Philippines President-elect to stop instigating deadly violence”, 6 de junio de 2016.

⁸² Véase [A/HRC/31/79](#), casos núms. SSD 2/2015 y SSD 3/2015. Véanse también [A/HRC/28/85](#), caso núm. PHL 5/2014; [A/HRC/31/79](#), caso núm. BGD 7/2015 y respuesta del Gobierno y caso núm. RUS 5/2015; [A/HRC/32/53](#), caso núm. PAK 12/2015; y [A/HRC/31/79](#), caso núm. AZE 4/2015 y respuesta del Gobierno.

⁸³ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. MEX 20/2014 y respuesta del Gobierno.

⁸⁴ *Ibid.*, caso núm. PHL 5/2014.

⁸⁵ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. RUS 5/2015.

⁸⁶ Véase, por ejemplo, [A/HRC/32/53](#), caso núm. KWT 7/2015 y respuesta del Gobierno. Véase también Comité para la Protección de los Periodistas, “Four Bahraini journalists stripped of citizenship”, 4 de febrero de 2015.

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015*, vol. II (Washington, D.C., 2015), párr. 543.

informe presentado a la Asamblea General en 2015 (A/70/361), también describí las amenazas a que se ven expuestas las fuentes de los periodistas.

4. Restricciones a la libertad de expresión relacionadas con la religión y las creencias

41. El derecho de los derechos humanos concede un gran valor a la capacidad de las personas de tener creencias y practicar la fe religiosa. El Consejo de Derechos Humanos ha manifestado su inquietud por la discriminación y la violencia contra las personas por motivos de religión o creencias (véase la resolución 16/18 del Consejo). Sin embargo, ni el artículo 18, sobre la libertad de religión, conciencia o creencias, ni el 19 ni el 20 2) del Pacto protegen las religiones, las instituciones o las creencias como tales. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias ha observado que en ocasiones se ha considerado equivocadamente que el derecho a la libertad de religión o de creencias protege las religiones o sistemas de creencias en sí mismos (véase A/HRC/31/18, párr. 13), cuando, en realidad, protege a las personas que profesan o manifiestan esas creencias. En el párrafo 48 de su observación general núm. 34, el Comité de Derechos Humanos hizo hincapié en que la prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el artículo 19. El Comité señaló que tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma.

42. Los agentes no estatales son especialmente responsables de los ataques contra las personas por expresar sus creencias. El Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL), sus afiliados y algunos de sus partidarios han cometido atrocidad tras atrocidad en todo el mundo por motivos de filiación religiosa o étnica o por la expresión personal de creencias. Por ejemplo, los ataques contra *Charlie Hebdo* en París iban dirigidos expresamente contra caricaturistas que criticaron todas las formas de dogma, religioso y no religioso, aunque en este caso los autores de la matanza se encolerizaron, presuntamente, por las representaciones del profeta Mahoma. Más allá del EIL, la serie de asesinatos de blogueros en Bangladesh refleja un esfuerzo por acallar las opiniones que rechazan las creencias religiosas por completo. Tales agresiones constituyen graves ataques a la libertad de opinión, expresión y creencias y pretenden silenciar, de manera muy directa, no solo a los objetivos específicos, sino también a cualquier persona que se atreva a expresar un punto de vista alternativo.

43. El artículo 20 2) establece restricciones con respecto a la apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; no permite que se impongan restricciones simplemente por “incompatibilidad” con los valores de una determinada fe, ni permite (como tampoco lo hace el artículo 19) restricciones que constituyan blasfemia como tal⁸⁸. No obstante, Maldivas promulgó una ley en 2016 que tipifica como delito el discurso que no se exprese de conformidad con las normas sociales, la seguridad nacional y el islam⁸⁹. Singapur señaló que un adolescente fue condenado en cumplimiento de la legislación nacional “por publicar

⁸⁸ Véase Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice), párr. 19.

⁸⁹ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/MDV_1_2016.pdf.

un vídeo en el que se vierten observaciones contra el cristianismo con la intención deliberada de herir los sentimientos religiosos de los cristianos”⁹⁰. Aunque “herir los sentimientos religiosos” puede conllevar costos emocionales reales, tales cargos no tienen fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos y limitan de manera injustificada el intercambio de información y de ideas sobre la religión y las creencias.

44. El artículo 2 1) del Pacto exige que los Estados garanticen la protección de las personas frente a tales ataques a los derechos librados por agentes no estatales, ya que están obligados a respetar y garantizar el respeto de todos los derechos humanos. Sin embargo, los Estados también han de tener cuidado de no respaldar en modo alguno con su propia legislación y sus actuaciones al esfuerzo de abatir a quienes tienen creencias contrarias. Con todo, muchos Estados siguen aprobando o aplicando leyes que les permiten sancionar a las personas por expresarse de una manera que se considera crítica contra las creencias. Por ejemplo, en 2015, Myanmar modificó el Código Penal para castigar el “discurso que tenga por objeto provocar indignación religiosa que insulte, o pretenda insultar, a la religión o a creencias religiosas” (véase [A/HRC/31/71](#), anexo I). La Arabia Saudita ha castigado duramente a personas por expresar creencias religiosas contrarias a la legislación nacional⁹¹. En 2014, Brunei Darussalam promulgó una ley que condenará a quienes emitan insultos contra el islam a la pena capital, algo que el Gobierno no negó en su respuesta⁹². Las leyes contra la blasfemia y la apostasía en todo el mundo no solo restringen la libertad de expresión, sino que respaldan a quienes podrían atacar a otros por emitir opiniones religiosas. Tales leyes no existen solo en el Oriente Medio y Asia Meridional y Sudoriental, donde están generalizadas, sino también en Europa y las Américas⁹³.

45. Las personas religiosas de todo el mundo, sin duda, se sienten ofendidas cuando sus creencias son objeto de críticas, pero nadie debería sufrir castigo alguno, con arreglo al derecho penal o civil, por esas críticas, ni rechazo o incluso ridículo, salvo en circunstancias poco comunes en las que el crítico incite a la violencia contra un creyente y sea necesario imponer restricciones para luchar contra ese tipo de violencia. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 16/18, y el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia ([A/HRC/22/17/Add.4](#), apéndice) hicieron hincapié en mecanismos distintos del castigo penal o civil, como programas de educación más amplios y de formación sobre la aplicación de la ley, que podrían y deberían hacer frente al odio y al discurso ofensivo.

⁹⁰ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. SGP 1/2015.

⁹¹ Véase ACNUDH, “United Nations rights expert raises alarm over Saudi Arabia’s growing clamp down on freedom of expression” (16 de diciembre de 2015), que se puede consultar en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16892&LangID=E; y ACNUDH, “United Nations rights experts urge Saudi Arabia to halt the execution of Palestinian poet Ashraf Fayadh” (3 de diciembre de 2015), que se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16838&LangID=E.

⁹² Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. BRN 1/2014 y respuesta del Gobierno.

⁹³ Angelina E. Theodorou, Pew Research Center, “Which countries still outlaw apostasy and blasphemy?”, 29 de julio de 2016.

5. Discriminación de grupos

46. El derecho a la libertad de opinión y de expresión debe respetarse “sin distinción alguna” (véase el artículo 21 del Pacto). No obstante, los miembros de algunos grupos a menudo sufren discriminación cuando se trata de aplicar las restricciones a la libertad de expresión. Los relatores especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y sobre la independencia de los magistrados y abogados abordan cuestiones relativas a los defensores de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG), a menudo en colaboración con el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Teniendo en cuenta el enfoque que adoptan y la información detallada que proporcionan⁹⁴, no voy a destacar aquí las preocupaciones compartidas acerca de las restricciones impuestas a las ONG⁹⁵, los defensores de los derechos humanos⁹⁶, los activistas ambientales⁹⁷, los refugiados⁹⁸ y los abogados⁹⁹. En su lugar, haré hincapié en algunos otros grupos cuya libertad de expresión es objeto de particular represión.

47. En los últimos años, varios Gobiernos han aprobado leyes que atacan explícitamente la libertad de expresión por razón de la orientación sexual o la identidad de género. Por ejemplo, el Gobierno de Kirguistán aprobó una ley que tipifica como delito la difusión de información relacionada con las relaciones sexuales “no tradicionales”¹⁰⁰. Uganda ha penalizado la “promoción” de la homosexualidad¹⁰¹, y la Federación de Rusia ha prohibido la “propaganda de la homosexualidad” en el plano federal en todo el país¹⁰². En Zambia, un defensor de los derechos humanos tuvo que hacer frente a retrasos injustificados cuando intentaba inscribir en el registro una ONG en favor de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los trabajadores sexuales, y además fue acusado de “incitación a la prostitución” cuando reclamó un mayor acceso a la asistencia sanitaria para los trabajadores sexuales y las minorías sexuales¹⁰³. En algunos casos, particulares y organizaciones involucrados en el activismo en pro de las personas lesbianas, gais, bisexuales y trans o en defensa de su derecho a la libertad de expresión incluso reciben graves amenazas de violencia física. Por ejemplo, en Honduras, ha habido una falta sistemática de rendición de cuentas por casos de defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais,

⁹⁴ Véanse, por ejemplo, [A/68/299](#), [A/70/217](#) y [A/HRC/32/34](#).

⁹⁵ Véase, por ejemplo, ACNUDH, “Israel: United Nations experts urge Knesset not to adopt pending legislation that could target critical NGOs”, 24 de junio de 2016; véase también [A/HRC/31/79](#), caso núm. KAZ 3/2015.

⁹⁶ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. RUS 2/2016.

⁹⁷ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. MNG 1/2015.

⁹⁸ Véase [A/HRC/28/85](#), caso núm. THA 7/2014.

⁹⁹ Véase, por ejemplo, [A/HRC/31/79](#), caso núm. CHN 6/2015 y respuesta del Gobierno.

¹⁰⁰ ACNUDH, “Kyrgyzstan: ‘Don’t condemn LGBT people to silence’ — United Nations rights experts urge Parliament to withdraw anti-gay bill”, 26 de noviembre de 2014. Se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15349&LangID=E.

¹⁰¹ Véase [A/HRC/26/21](#), caso núm. UGA 1/2014.

¹⁰² Véase [A/HRC/23/51](#), caso núm. RUS 8/2012. Véase también Human Rights Watch, “License to harm: violence and harassment against LGBT people and activists in Russia”, 15 de diciembre de 2014.

¹⁰³ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. ZMB 4/2015.

bisexuales y trans que han sido asesinados, secuestrados o agredidos¹⁰⁴. El Consejo de Derechos Humanos, tras considerar la presión, la violencia y la discriminación cada vez mayores que sufren algunas personas por su orientación sexual, ha dado un gran paso y ha nombrado a un experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación y le ha encomendado un mandato (véase la resolución 32/2 del Consejo).

48. Las mujeres también pueden sufrir determinadas limitaciones a su libertad de expresión. En 2013, el Consejo de Derechos Humanos afirmó la contribución fundamental de la libertad de opinión y de expresión a la capacidad de la mujer de relacionarse con la sociedad en general, en particular en los ámbitos de la participación económica y política, e instó a los Estados a que promovieran, respetaran y garantizaran el ejercicio por las mujeres de la libertad de opinión y de expresión, tanto por vía electrónica como no electrónica, incluso como miembros de organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones (véase la resolución 23/2 del Consejo). Por desgracia, este compromiso sigue sin cumplirse en gran medida en muchas partes del mundo. En 2014, dos defensoras de los derechos de la mujer fueron detenidas por conducir en la Arabia Saudita¹⁰⁵. A principios de 2016, junto con otros titulares de mandatos, expresé preocupación por las agresiones y amenazas sistemáticas de violencia sexual y física proferidas contra tres mujeres defensoras de los derechos humanos y dos abogadas de derechos humanos en el estado de Chhattisgarh (India)¹⁰⁶.

49. Continúa la represión gubernamental ejercida contra artistas de todo tipo. Por ejemplo, el titular del mandato ha enviado comunicaciones a la República Islámica del Irán relativas a la detención de una artista gráfica que hizo un dibujo para protestar contra la prohibición de la planificación familiar, la detención y la pena de flagelación de defensores de los derechos humanos por recopilar poesía, la detención de dos músicos y un cineasta por “propaganda contra el Estado” e “insultos a lo sagrado” mediante la producción de música alternativa, y la detención de personas por aparecer en un vídeo de protesta contra la prohibición estatal de que las mujeres asistan a los estadios deportivos¹⁰⁷. El Código Penal de Egipto sirve de base para limitar a los artistas en virtud de su artículo 98, que sanciona a “quienes aprovechan y utilizan la religión para promover y difundir oralmente, por escrito o por cualquier otro medio, pensamientos extremistas con el fin de instigar la sedición o la separación, o desdenar y desprestigiar cualquiera de las religiones divinas o minar la unidad nacional y la paz social”¹⁰⁸. Qatar detuvo a un poeta por criticar al Emir de Qatar y elogiar la revolución tunecina en sus poemas¹⁰⁹. La Arabia Saudita condenó a muerte a un poeta por apostasía; luego conmutó la sentencia¹¹⁰. En Cuba, un artista fue detenido por intentar liberar a dos cerdos que tomaban su nombre de Raúl y Fidel Castro durante una manifestación artística¹¹¹.

¹⁰⁴ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. HND 3/2015.

¹⁰⁵ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. SAU 15/2014.

¹⁰⁶ Véase [A/HRC/33/32](#), caso núm. IND 1/2016.

¹⁰⁷ Véase [A/HRC/29/50](#), caso núm. IRN 1/2015; [A/HRC/31/79](#), caso núm. IRN 20/2015; y [A/HRC/28/85](#), caso núm. IRN 24/2014.

¹⁰⁸ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. EGY 9/2015.

¹⁰⁹ *Ibid.*, caso núm. QAT 2/2015 y respuesta del Gobierno.

¹¹⁰ Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. SAU 10/2015 y respuesta del Gobierno.

¹¹¹ Véase [A/HRC/31/79](#), caso núm. CUB 3/2015 y respuesta del Gobierno.

IV. Iniciativas encaminadas a promover la libertad de expresión

50. Si bien las amenazas a la libertad de expresión en todo el mundo son graves, siguen impulsándose importantes iniciativas para mantener el compromiso con el artículo 19. A raíz de los ataques perpetrados en París en enero de 2015, decenas de los principales dirigentes de los Estados se reunieron en una manifestación pública cuyo objetivo era, en teoría, apoyar el derecho a la libertad de expresión y oponerse al terrorismo. El gesto resultó ser más teatro que compromiso con el derecho y la política, ya que no vino acompañado de ninguna iniciativa general encabezada por los Gobiernos para promover la libertad de expresión, como, por ejemplo, medidas para proteger a los periodistas y los artistas. Aun así, podría señalar algunos ejemplos concretos que merece la pena seguir. Es importante indicar que muchos Gobiernos (si no la mayoría) establecen en sus Constituciones que toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión. Un ejemplo típico es la Constitución de Egipto: el artículo 65 protege la libertad de expresión “oralmente, por escrito, mediante imágenes o por cualquier otro medio de expresión y publicación”.

51. Entre los otros ejemplos que cumplen el requisito de la legalidad cabe destacar las iniciativas de algunos Gobiernos para suplir las deficiencias de las disposiciones jurídicas que regulan la vigilancia y abordar la gobernanza de Internet a través de medidas públicas. Aunque, a mi juicio, siguen existiendo problemas importantes en relación con el Proyecto de Ley de Facultades de Investigación, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha permitido que se inicie un proceso de participación y debate públicos¹¹². El Gobierno del Brasil aprobó una ley histórica, el Marco Civil de Internet, tras numerosas aportaciones de los interesados. Los Estados Unidos de América han abierto un debate público, también en el Congreso, que ha empezado a dar respuesta, aunque de forma limitada, a la excesiva discrecionalidad de los servicios de inteligencia y los encargados del cumplimiento de la ley en el contexto de la vigilancia digital. La voluntad mostrada por varios Gobiernos de colaborar con el titular del mandato también es reflejo de un aspecto fundamental de la justificación pública de las restricciones; también lo son las visitas a los países a las que Tayikistán, el Japón y Turquía.

52. Los tribunales a nivel nacional y regional con frecuencia efectúan análisis cuidadosos y tienen en cuenta las normas sobre la libertad de expresión (aunque el hecho de que yo los mencione en el presente informe se refiere a los aspectos relacionados con el estado de derecho y no significa necesariamente que esté de acuerdo sobre el fondo). Por ejemplo, en 2015, el Tribunal Supremo de la India revocó una enmienda de 2009 a la Ley de Tecnologías de la Información alegando que podía restringir la libertad de expresión legítima y aclaró el alcance de la responsabilidad de los intermediarios en otra disposición legal¹¹³. El Tribunal Supremo del Canadá defendió los derechos de privacidad de los usuarios de Internet en una causa histórica en 2014¹¹⁴. El Tribunal de Justicia de África Oriental sostuvo que varias disposiciones de la ley de prensa de Burundi violaban las normas del estado de derecho y la libertad de expresión¹¹⁵. En el caso *Rodríguez c. Google* (2014), la Corte Suprema de Justicia de la Argentina sostuvo que sobre los motores de búsqueda no recae ninguna obligación de supervisar la legalidad de los

¹¹² Véase [A/HRC/32/53](#), caso núm. GBR 4/2015, respuestas del Gobierno.

¹¹³ Tribunal Supremo de la India, *Singhal v. Union of India* (2015).

¹¹⁴ Tribunal Supremo del Canadá, *R. v. Spenser*, 2014 SCC 43 (2014).

¹¹⁵ Tribunal de Justicia de África Oriental, *Burundi Journalists Union v. Burundi* (2015).

contenidos de destino creados por terceros, observando que solo en los casos excepcionales en que “el daño es manifiesto y grosero” podría ser necesario que los intermediarios impidiesen el acceso¹¹⁶. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la República Bolivariana de Venezuela no podía suspender la licencia de una empresa de radiodifusión alegando que estaba tratando de acallar las críticas al Gobierno¹¹⁷. El Tribunal de Justicia Europeo ha abordado cuestiones importantes que afectan a la libertad de expresión y la privacidad, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aclarado el carácter limitado de la responsabilidad de los intermediarios por contenidos generados por terceros¹¹⁸.

53. Algunos Gobiernos han aprobado políticas y reglamentos firmes para promover la libertad de expresión. En 2016, Noruega puso en marcha una iniciativa para colocar la libertad de expresión en un lugar central de su política de derechos humanos¹¹⁹. En 2015, la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos de América aprobó una política de neutralidad de la red, tras la aprobación de políticas similares por parte de Gobiernos como el de los Países Bajos, Chile y el Brasil¹²⁰. Varios Estados han hecho un esfuerzo para ampliar las infraestructuras a fin de mejorar el acceso a Internet. En Myanmar, el Gobierno ha adoptado medidas importantes para desarrollar su infraestructura de Internet: por ejemplo, en junio de 2013, concedió licencias de operación a dos empresas de telecomunicaciones extranjeras como parte de un impulso más general para desregular la industria de las telecomunicaciones¹²¹. La República Unida de Tanzania, Rwanda y Mauricio son pioneros de la radiodifusión digital, ofreciendo, así, “más oportunidades de aumentar el acceso a Internet liberando el espectro no utilizado”¹²². Son de vital importancia las declaraciones internacionales en pro de la gobernanza de Internet con múltiples interesados que favorece la seguridad y la apertura y muestra el valor que tiene Internet para la libertad de expresión¹²³. Varios Gobiernos han coordinado sus esfuerzos para ampliar la libertad en Internet mediante la Freedom Online Coalition¹²⁴ y facilitar el acceso a la información a través de la Alianza para el Gobierno Abierto¹²⁵. Algunos países

¹¹⁶ Corte Suprema de Justicia de la Argentina, *Rodríguez, María Belén c. Google Inc.* (2014).

¹¹⁷ Media Legal Defence Initiative, “Inter-American court orders RCTV reinstatement”, 11 de septiembre de 2015, se puede consultar en www.mediadefence.org/news/inter-american-court-orders-rctv-reinstatement.

¹¹⁸ Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala), *Google Spain c. Mario Costeja González*, asunto C-131/12 (13 de mayo de 2014); Tribunal de Justicia Europeo, *Schrems c. Data Protection Commissioner* (2015); Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *MTE and Index.HU ZRT v. Hungary* (2016).

¹¹⁹ Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores, “New Norwegian initiative to promote freedom of expression and independent media”, 18 de enero de 2016. Se puede consultar en www.regjeringen.no/en/aktuelt/promote_freedom/id2470543/.

¹²⁰ ACNUDH, “‘A real victory for freedom of expression’: United Nations rights expert hails United States move to keep Internet open”, 27 de febrero de 2015.

¹²¹ Bhadrিকা Magan, “Myanmar’s ICT ministry opens door for Internet infrastructure development”, 17 de septiembre de 2015. Se puede consultar en <http://blog.apnic.net/2015/09/17/myanmars-ict-ministry-opens-door-for-internet-infrastructure-development/>.

¹²² Towela Nyirenda-Jere y Tesfaye Biru, “Internet development and Internet governance in Africa”, 22 de mayo de 2015. Se puede consultar en www.internetsociety.org/sites/default/files/Internet%20development%20and%20Internet%20governance%20in%20Africa.pdf.

¹²³ Véase la resolución 70/125 de la Asamblea General.

¹²⁴ Véase www.freedomonlinecoalition.com/.

¹²⁵ Véase www.opengovpartnership.org/about.

han aprobado sólidas leyes sobre el derecho a la información y la protección de los denunciantes de irregularidades (véase A/70/361).

54. Las organizaciones y las iniciativas de la sociedad civil también siguen estando activas y son fundamentales para ampliar o fortalecer las normas sobre la libertad de expresión, especialmente en escenarios en que se impone el cambio, tales como las tecnologías digitales actuales¹²⁶ o la legislación que se sitúa en la intersección entre la libertad de expresión y de religión, como el Plan de Acción de Rabat. Las restricciones al espacio cívico suscitan preocupaciones especiales, no solo en lo que respecta a la libertad de expresión (véase la resolución 32/31 del Consejo de Derechos Humanos). Los medios de comunicación independientes, frente a la creciente monopolización en muchos mercados, siguen desempeñando un papel fundamental como elementos de vigilancia de las autoridades públicas en todo el mundo, sobre todo en el espacio digital.

V. Conclusiones y recomendaciones

55. En el presente informe, he tratado de describir las tendencias que actúan contra la libertad de opinión y de expresión en el mundo contemporáneo. Son tendencias que dan que pensar. Las personas que desean ejercer su derecho a la libertad de expresión afrontan todo tipo de restricciones. Con frecuencia los motivos alegados no se sostienen. Algunas de las restricciones se basan en afirmaciones en pro de un objetivo legítimo, normalmente la seguridad nacional o el orden público, pero no demuestran en modo alguno los criterios de legalidad o de necesidad y proporcionalidad. Otras restricciones se basan en objetivos que no son legítimos según el derecho internacional de los derechos humanos. Algunos medios anticuados siguen poniéndose en uso, mientras que otros se están generalizando al tiempo que los Estados aprovechan la necesidad incontenible de la sociedad de acceder a Internet. Las restricciones están dirigidas, entre otros, a periodistas y blogueros, críticos de los Gobiernos, disidentes del estilo de vida convencional, provocadores y minorías de todo tipo. Nuestras comunicaciones han dejado al descubierto denuncias relacionadas con todas estas cuestiones, y la información presentada por la sociedad civil sugiere que los problemas están más generalizados y son más graves de lo que incluso esclarecen nuestras comunicaciones.

56. Insto a los Estados a que, en los próximos años, tengan especialmente en cuenta el ámbito de los derechos digitales, la integridad de las comunicaciones digitales y el papel de los intermediarios, con independencia de las fronteras. Sobre todo será fundamental que los Estados eviten adoptar normas jurídicas que impliquen agentes digitales —incluidas, entre otras, normas que regulen la localización de datos, la responsabilidad de los intermediarios y la seguridad en

¹²⁶ Véase, por ejemplo, Necesarios y Proporcionados, “Principios internacionales sobre la aplicación de los derechos humanos a la vigilancia de las comunicaciones” (mayo de 2014), que se puede consultar en <https://necessaryandproportionate.org/es/necesarios-proporcionados>; Electronic Frontier Foundation, “Manila principles on intermediary liability for content to promote freedom of expression and innovation — a global society initiative” (24 de marzo de 2015), que se puede consultar en www.manilaprinciples.org/principles; “2015 Ranking Digital Rights Corporate Accountability Index”, que se puede consultar en <https://rankingdigitalrights.org/index2015/>; y Rebecca MacKinnon y otros, *Fostering Freedom Online: The Role of Internet Intermediaries* (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014).

Internet— que socaven la libertad de expresión, y yo vigilaré de cerca esa legislación. Veo un constante deterioro de los derechos en línea, a pesar de que el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General instan a que los derechos de las personas en el mundo real se respeten en el mundo virtual. En los próximos años se pondrá a prueba la autenticidad de la adhesión a esa propuesta.

57. Quisiera alentar, entre otras, las siguientes medidas:

a) Examinar y, cuando sea necesario, revisar las leyes nacionales. Cada vez con más frecuencia las legislaciones nacionales establecen definiciones demasiado amplias de términos clave, como terrorismo, seguridad nacional, extremismo y discurso de odio, que no limitan la potestad discrecional de los órganos ejecutivos. Muchas veces la legislación limita el papel que desempeñan los mecanismos de supervisión judiciales o independientes y públicos. Normalmente los promotores de estos marcos apenas justifican la necesidad de las nuevas normas jurídicas dirigidas a proteger intereses legítimos y hacer frente de forma proporcionada a amenazas concretas, y a menudo el proceso legislativo limita la participación y el debate públicos. Quisiera instar a todos los Estados que consideren la posibilidad de aprobar nueva legislación a garantizar que las leyes cumplan con estos requisitos, y aliento a los Estados a que pongan en práctica mecanismos públicos para supervisar de forma periódica las leyes que regulan la libertad de expresión, a fin de velar por que se cumplan los criterios de legalidad, legitimidad y necesidad. En la medida de lo posible, los Estados no solo deberían adoptar marcos jurídicos, sino también poner en práctica programas de formación, en especial entre los órganos de supervisión independientes, sobre los principios de la libertad de expresión;

b) Interactuar con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Como se ha demostrado en el presente informe, a pesar de que la tasa de respuesta a las comunicaciones es bastante bajo, varios Estados colaboran de buena fe con el titular del mandato. La participación en las comunicaciones y las invitaciones a llevar a cabo misiones en los países contribuyen de manera significativa a la labor del titular del mandato, ya que nos permiten comprender mejor por qué los Estados aplican determinadas políticas (y, cuando esas políticas se oponen a la libertad de expresión, alentar a las autoridades a que adopten otras medidas);

c) Apoyar o establecer mecanismos de seguimiento a nivel regional o subregional. Varias regiones han desarrollado o están desarrollando métodos independientes para promover la libertad de expresión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa han establecido mecanismos de seguimiento con arreglo a normas que se ajustan a la normativa internacional y regional. Los tribunales de derechos humanos actúan como órganos de control fundamentales en estas regiones; entre ellos cabe destacar tribunales subregionales como el Tribunal de Justicia de África Oriental y la Corte de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental. Sin embargo, en la actualidad no existe ningún mecanismo de seguimiento, judicial o integrado por expertos, en la región del Oriente Medio y Norte de África o en Asia. Aliento encarecidamente a los Estados a que, en colaboración con las

Naciones Unidas, los órganos políticos regionales y la sociedad civil, comiencen a establecer mecanismos de seguimiento independientes en las regiones que actualmente no disponen de ellos, de conformidad con las normas internacionales. También insto firmemente a los agentes de la sociedad civil a que utilicen de manera activa los mecanismos regionales y mundiales existentes, ya sea mediante actividades complementarias de determinación de los hechos y presentación de información o mediante litigios, y desarrollen métodos para establecer mecanismos de seguimiento a nivel regional. El Relator Especial está dispuesto a apoyar esos esfuerzos

d) Prestar apoyo a los medios de comunicación independientes y favorecer el espacio cívico. En vista de la represión que ejercen algunos Estados sobre la publicación de información, es fundamental que estos realicen un mayor esfuerzo para prestar apoyo a las voces independientes que brotan en los medios de comunicación y la sociedad civil en general. Como mínimo, aliento a los Estados a que eviten restringir la publicación de información y las investigaciones que, a su juicio, pudieran ser críticas con el Gobierno y sus políticas o intercambiar información sobre cuestiones delicadas, como el terrorismo. En especial, los Estados deberían evitar poner trabas, como, por ejemplo, procesos de acreditación o sanciones impuestas mediante pleitos por difamación o la exigencia de responsabilidad a los intermediarios, que debiliten a los medios de comunicación independientes. Por otro lado, quienes cuentan con los medios suficientes, como los donantes y las fundaciones del sector privado, deberían esforzarse especialmente por prestar apoyo a los medios de comunicación independientes y fomentar un mayor control de los conglomerados de medios de comunicación que ahogan a los medios que no están tan bien financiados;

e) Promover el liderazgo del Estado. Uno de los aspectos más desalentadores del panorama actual de la libertad de expresión es que numerosos Estados con sólidos antecedentes de promoción de la libertad de expresión —en la legislación y en la sociedad— han considerado la posibilidad de adoptar medidas que se prestan a un uso indebido en sus propios países o al abuso cuando se aplican en otros lugares. En especial, los Gobiernos que aplican nuevas políticas para mejorar la vigilancia o limitar la seguridad en Internet deberían reconsiderar esas medidas, ya que a menudo no cumplen los criterios de necesidad y proporcionalidad. Aliento encarecidamente a todos los Estados a que tengan en cuenta que los ataques a la seguridad en Internet plantean amenazas a largo plazo no solo a la libertad de expresión, sino también a la seguridad nacional y el orden público en sí mismo.