



# Asamblea General

Distr. general  
20 de abril de 2022  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

50º período de sesiones

13 de junio a 8 de julio de 2022

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

### **Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital**

**Relatora Especial sobre la promoción y protección  
del derecho a la libertad de opinión y de expresión,  
Irene Khan**

#### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión examina las oportunidades, los retos y las amenazas que entraña la era digital para los medios de comunicación. Destaca la relevancia social de los medios informativos independientes, libres y pluralistas, y subraya la importancia del periodismo en cuanto bien público. Concluye que, en ocasiones, la tecnología digital ha perpetuado, agravado e intensificado los ataques impunes a periodistas, en particular, la violencia de género en línea, el acoso jurídico, la vigilancia selectiva, la censura de contenidos y la manipulación de las autoridades reguladoras. Observando que este año se cumple el décimo aniversario del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, la Relatora Especial formula recomendaciones específicas a los Estados y a la comunidad internacional para que refuercen la cooperación entre las distintas partes interesadas para proteger y promover la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas en la era digital.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. La libertad de prensa basada en los derechos humanos.....	4
A. Marco jurídico internacional.....	4
B. Conceptos fundamentales .....	5
C. Restricciones a la libertad de los medios de comunicación .....	6
D. La responsabilidad de las empresas de respetar la libertad de los medios de comunicación .....	7
III. Amenazas a la seguridad de los periodistas y a la libertad de prensa.....	7
A. Impunidad de los crímenes contra periodistas .....	7
B. Agresiones en línea contra mujeres periodistas .....	9
C. Vigilancia digital selectiva de periodistas.....	10
IV. El uso de la ley contra los periodistas y la libertad de los medios de comunicación.....	12
A. Penalización del periodismo .....	13
B. Leyes sobre noticias falsas.....	15
C. Acoso legal y judicial a los periodistas.....	16
V. Erosión de la independencia, el pluralismo y la viabilidad de los medios de comunicación .....	17
A. Captura de medios de comunicación .....	17
B. Amenazas al pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación.....	18
C. Crisis de viabilidad de los medios de comunicación .....	19
D. Dependencia de los medios digitales .....	20
E. Pérdida de confianza en los medios .....	20
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	21
A. Conclusiones.....	21
B. Recomendaciones .....	21

## I. Introducción

1. En diciembre de 2021, dos periodistas —Maria Ressa, de Filipinas, y Dimitry Muratov, de la Federación de Rusia— fueron galardonados con el Premio Nobel de la Paz por su “valiente lucha por la libertad de expresión... en representación de todos los periodistas que defienden este ideal en un mundo en el que la democracia y la libertad de prensa se enfrentan a condiciones cada vez más adversas”<sup>1</sup>. Pocas semanas después, fueron asesinados en México seis periodistas, hecho que pone de relieve la necesidad urgente de impulsar acciones para acabar con la impunidad de los autores de crímenes contra periodistas<sup>2</sup>. A finales de febrero de 2022, la invasión de Ucrania y los subsiguientes ataques de la Federación de Rusia contra trabajadores y locales de medios de comunicación han puesto de manifiesto las crecientes amenazas a la seguridad de los periodistas y a la libertad de prensa en el contexto de ataques a la paz, la seguridad y los derechos humanos en la era digital<sup>3</sup>.

2. La tecnología digital ha propiciado un periodismo de investigación innovador, nuevos modelos de colaboración transfronteriza, procesos de verificación de datos basados en la cooperación de las audiencias y el acceso a datos de inestimable valor y fuentes diversas mediante un único clic del ratón. Sin embargo, también ha traído consigo retos y cambios sin precedentes en el sector periodístico, que han agravado amenazas existentes y creado otras nuevas.

3. Se trata de retos múltiples, complejos y, con frecuencia, interconectados. La tecnología digital ha perpetuado, agravado e intensificado problemas de larga data, como los ataques violentos y el acoso jurídico dirigidos impunemente contra periodistas, la censura de contenidos y la manipulación de las autoridades reguladoras. Entre sus manifestaciones recientes destacan la violencia de género en línea, la vigilancia selectiva de periodistas, las medidas legislativas que restringen la información en línea, la “apropiación de medios de comunicación” por intereses estatales o corporativos y las campañas virales de desinformación destinadas a minar la confianza del público en el periodismo independiente.

4. La tecnología digital ha desdibujado los límites entre los medios de comunicación impresos y audiovisuales, así como entre los medios de comunicación y sus audiencias, y ha alterado lo que se entiende por periodista y por libertad de prensa. Los modelos de negocio de las plataformas digitales y las redes sociales han debilitado a los medios informativos al generar una avalancha de contenidos de menor calidad que compiten con ellos y les sustraen ingresos publicitarios.

5. En un clima de creciente autoritarismo, numerosos gobiernos han explotado la pandemia para justificar nuevas restricciones a la libertad de expresión y al acceso a la información en línea<sup>4</sup>. Ha habido líderes populistas que han intentado demonizar y desacreditar activamente a periodistas independientes para consolidar su propio poder, en tanto que los conflictos mortíferos de países como el Afganistán, Etiopía, la República Árabe Siria, Ucrania y el Yemen han multiplicado los riesgos que enfrentan los periodistas.

6. La libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas están sufriendo una peligrosa regresión en casi todas las regiones del mundo<sup>5</sup>. El presente informe al Consejo de Derechos Humanos constituye un llamamiento a actuar urgentemente para revertir esa tendencia.

7. Este año se cumple el décimo aniversario del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (Plan de Acción de las Naciones Unidas), que ha aportado un marco común para que los Estados, las

<sup>1</sup> Véase <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2021/summary/>.

<sup>2</sup> Reporteros sin Fronteras, “México cierra un mes de enero dramático para la prensa”, 3 de febrero de 2022.

<sup>3</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-protecting-life-must-be-priority-un-human-rights-experts>.

<sup>4</sup> Véase el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), publicado en <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/calls-input/call-comments-opportunities-challenges-and-threats-media-digital-age>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

organizaciones internacionales y la sociedad civil compartan experiencias, identifiquen buenas prácticas, mejoren la labor de coordinación, sensibilicen sobre los problemas existentes e inspiren otras iniciativas de colaboración. Sobre la base de las enseñanzas extraídas de esas experiencias, hay que redoblar los esfuerzos por contrarrestar la evolución del ecosistema de amenazas y desafíos a la libertad de los medios y a la seguridad de los periodistas, incluidos los generados por las nuevas tecnologías.

8. El informe propone una respuesta holística, que vaya más allá de las amenazas físicas y aborde los riesgos jurídicos y digitales, así como el entorno que los sustenta, y movilizar la voluntad política necesaria con vistas a establecer una acción sostenida. Analiza los principales retos y amenazas, como el impacto de la tecnología digital, evalúa el cumplimiento de las normas jurídicas internacionales pertinentes por los Estados y las empresas, señala las buenas prácticas y formula recomendaciones para los Estados, la comunidad internacional, las empresas y la sociedad civil.

9. El informe se basa en las contribuciones escritas de 16 Estados, 29 organizaciones de la sociedad civil, incluido un consorcio de 40 asociados, académicos y periodistas, y 4 organizaciones internacionales, así como en las consultas emprendidas con diversas partes interesadas<sup>6</sup>. La Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión agradece sus contribuciones a todas las partes interesadas.

## II. La libertad de prensa basada en los derechos humanos

### A. Marco jurídico internacional

10. El derecho a la libertad de opinión y de expresión constituye el fundamento jurídico que ampara una labor informativa sin censura ni trabas, así como el derecho de los periodistas a trabajar con seguridad y sin temor. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyos respectivos artículos 19 se enuncia el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, por cualquier procedimiento de su elección, amparan este derecho, que reafirman los instrumentos regionales<sup>7</sup>. Comprende el derecho a la información, establece una concepción amplia de las formas de expresión protegidas —ya sean verdaderas, falsas, ofensivas o informadas— y anticipa el desarrollo de los medios de comunicación, incluidas nuevas tecnologías que permiten la transmisión instantánea de datos a través de las fronteras.

11. Unos medios de comunicación libres, independientes y diversos garantizan el derecho de la sociedad a saber, así como el derecho de los periodistas a buscar, recibir y difundir información<sup>8</sup>. Se trata de un pilar esencial de la democracia y del desarrollo sostenible, como han reconocido numerosas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos<sup>9</sup>. El derecho a la información es un objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y la seguridad de los periodistas constituye un indicador de éxito<sup>10</sup>. Las decisiones de los tribunales regionales de derechos humanos, las actividades de las organizaciones

<sup>6</sup> Los documentos presentados pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/calls-input/call-comments-opportunities-challenges-and-threats-media-digital-age>.

<sup>7</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13, párr. 1) y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 10, párr. 1) retoman la misma formulación. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África, adoptada en 2002, formula en términos similares los derechos inicialmente recogidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 9).

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación obligatoria de periodistas: Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 32. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Thoma v. Luxembourg*, demanda núm. 38432/97, sentencia de 29 de marzo de 2001.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones 76/173, 74/157, 72/175, 70/162, 69/185 y 68/163 de la Asamblea General; y las resoluciones 45/18, 39/6, 33/2, 27/5 y 21/12 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>10</sup> Meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

regionales y las declaraciones conjuntas de la Relatoría Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión y los mecanismos regionales, han afirmado y mejorado las normas internacionales de protección y promoción de la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas<sup>11</sup>.

12. En los últimos años, los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil han puesto en marcha varias iniciativas importantes para proteger a los periodistas, fomentar la libertad, la independencia y el pluralismo de los medios de comunicación y garantizar un futuro viable para el periodismo de interés público<sup>12</sup>. La Relatora Especial acoge con satisfacción estas iniciativas.

13. La relevancia social de los medios de comunicación independientes, libres y pluralistas —en cuanto pilares de la democracia, instrumentos al servicio de la rendición de cuentas y la transparencia, y vectores del debate abierto y del intercambio de opiniones diversas— pone de manifiesto la importancia del periodismo, entendido como bien público. Los periodistas no están por encima de la ley, pero en virtud de su función y del interés público de la labor informativa tienen derecho a una protección legal específica. Los Estados están obligados no solo a abstenerse de imponer restricciones arbitrarias, sino también a establecer medidas legislativas y reglamentarias acordes con las normas internacionales de derechos humanos para que los periodistas puedan llevar a cabo su trabajo en condiciones de seguridad y sin trabas<sup>13</sup>.

14. Los medios de comunicación de interés público y, en particular, el periodismo de investigación, desempeñan un papel crucial, ya que garantizan el acceso a información fidedigna sobre cuestiones cruciales como las elecciones, los conflictos, la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la corrupción, la delincuencia organizada y el cambio climático. Como se señala en la Declaración de Windhoek+30, la viabilidad económica del periodismo, la transparencia de las empresas de Internet y la alfabetización mediática e informacional del público son condiciones necesarias para que la información constituya un bien público. Las tres requieren un impulso en la era digital.

## B. Conceptos fundamentales

### 1. ¿Qué es un periodista?

15. Hoy en día, ni el concepto de periodista ni la práctica del periodismo se circunscriben a las personas empleadas por los medios de comunicación. El Comité de Derechos Humanos ha definido el periodismo como una función en la que “participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios”<sup>14</sup>. Si bien los sistemas de acreditación y registro restringidos pueden facilitar el acceso privilegiado de periodistas a determinados lugares o acontecimientos en situaciones concretas, los regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la

<sup>11</sup> Por ejemplo, las plataformas regionales de protección de la seguridad de los periodistas creadas por el Consejo de Europa (<https://fom.coe.int/en/accueil>) y la Unión Africana (<https://safetyofjournalistsinafrica.africa/>). Véase también la Recomendación (UE) 2021/1534 de la Comisión de 16 de septiembre de 2021 sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea, y la Declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital del Relator Especial y los expertos regionales sobre la libertad de expresión, de 2 de mayo de 2018.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad; los Grupos de Amigos sobre la Seguridad de los Periodistas en París, Nueva York, Ginebra, Viena y Estrasburgo; la Coalición para la Libertad de los Medios de Comunicación (50 Estados); el Fondo Mundial para la Defensa de los Medios de la UNESCO; y la Coalición Internacional de la Sociedad Civil para la Seguridad de los Periodistas.

<sup>13</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Centro Europa 7 S.r.l. v. Italy*, demanda núm. 38433/09, sentencia de 7 de junio de 2012.

<sup>14</sup> Observación general núm. 34 (2011), párr. 44. Véase también [A/HRC/20/17](#), párr. 4.

concesión de licencias son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos<sup>15</sup>.

16. Si bien el auge de los medios de comunicación digitales ha ampliado considerablemente las posibilidades de crear y difundir contenidos, los sitios de noticias ciudadanas, los blogs y los servicios de noticias de las organizaciones no gubernamentales complementan, más que sustituyen, a los medios de comunicación. Algunos estudiosos han propuesto definir la protección jurídica en relación con los “actos de periodismo”, en vez de ligarla a las funciones profesionales de un periodista<sup>16</sup>. En otras palabras, la designación profesional del individuo es menos relevante que la naturaleza del contenido y del interés público que entraña.

## 2. ¿Qué es la libertad de los medios de comunicación?

17. El término “libertad de los medios de comunicación” se utiliza en este informe para designar la libertad, independencia y pluralidad de los medios de comunicación, lo que incluye la producción, publicación y difusión de información periodística en todos los medios y plataformas. Algunos estudiosos han intentado definir la libertad de los medios de comunicación como un derecho diferenciado con prerrogativas particulares<sup>17</sup>.

18. La independencia de los medios de comunicación se entiende como la independencia editorial respecto de toda interferencia política y la observancia de las normas profesionales del periodismo mediante la autorregulación y las autoridades reguladoras independientes. El pluralismo de los medios de comunicación consiste en la presencia de múltiples actores en los medios públicos, privados y comunitarios, y constituye una condición necesaria para la diversidad de contenidos y la promoción de la igualdad de género y la inclusión social en y a través de los medios de comunicación.

## C. Restricciones a la libertad de los medios de comunicación

19. Al igual que otras formas de expresión, toda restricción de la libertad de los medios de comunicación debe cumplir los tres requisitos establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En primer lugar, la restricción debe ser establecida por ley en términos precisos y claros, y no quedar a expensas de la discrecionalidad sin trabas de los responsables de su aplicación. En segundo lugar, solo puede imponerse con el objetivo específico y legítimo de respetar los derechos o la reputación de los demás o de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral pública. En tercer lugar, debe resultar estrictamente necesaria, adecuada, proporcionada y ser directamente pertinente para alcanzar el objetivo legítimo. Las restricciones deben interpretarse de forma estricta, aplicando la medida menos intrusiva posible y sin llegar nunca a comprometer la esencia del propio derecho<sup>18</sup>.

20. Numerosos gobiernos utilizan leyes que protegen la seguridad nacional, el orden público o la moral pública para censurar informaciones periodísticas críticas con sus políticas, contraviniendo el principio de necesidad y proporcionalidad, en virtud del cual no debe procesarse a periodistas por difundir información de interés público legítimo. La Relatora Especial considera que la instrumentalización de la ley contra periodistas pone seriamente en peligro la libertad de los medios de comunicación (véase la sección IV). Se considera que la censura previa supone un control desproporcionado de los medios de comunicación y que la prohibición total de determinados medios o sitios web y el cierre de Internet también infringen, en muchos casos, el principio de necesidad y proporcionalidad.

<sup>15</sup> Observación general núm. 34 (2011), párr. 44.

<sup>16</sup> Véase Julie Posetti, *Protecting Journalism Sources in the Digital Age* (París, UNESCO, 2017).

<sup>17</sup> Véase Damian Tambini, “A Theory of Media Freedom”, *Journal of Media Law*, vol. 13, núm. 2 (2021).

<sup>18</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 6.

## **D. La responsabilidad de las empresas de respetar la libertad de los medios de comunicación**

21. Los Estados están obligados a respetar los derechos humanos y a protegerlos de los abusos cometidos por terceros en virtud los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, pero también las entidades empresariales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Como mínimo, las empresas deben entablar un proceso de debida diligencia para identificar y evaluar los riesgos para los derechos humanos asociados a sus actividades, establecer normas claras que regulen dichos riesgos, publicar informes de transparencia sobre los riesgos percibidos y las medidas adoptadas a su respecto, y prever reparaciones para los casos en que se produzcan violaciones de los derechos humanos.

22. Particular interés presentan, desde la perspectiva de este informe, el papel y las responsabilidades de las plataformas de medios sociales —en cuanto impulsores de los medios y vectores de ataques digitales coordinados contra periodistas y de operaciones de desinformación viral destinadas a desprestigiar al periodismo riguroso— y de las empresas de programas espía, cuyas herramientas de vigilancia electrónica amenazan la práctica segura del periodismo.

23. Las empresas de medios de comunicación también tienen la responsabilidad, en cuanto empleadores y actores clave del sector informativo, de defender los derechos de los periodistas, garantizar su seguridad y promover la diversidad y la inclusión.

## **III. Amenazas a la seguridad de los periodistas y a la libertad de prensa**

24. El derecho de los periodistas a trabajar con seguridad y sin temor es inseparable del concepto de libertad de prensa. Ya sea en línea o fuera de línea, el objetivo de quienes amenazan a los periodistas es siempre el mismo: desalentar la publicación de información de interés público aumentando los riesgos que enfrentan los periodistas.

25. La definición de la seguridad de los periodistas adoptada por el Plan de Acción de las Naciones Unidas no abarca únicamente las agresiones físicas, sino también la persecución, la detención, el encarcelamiento y la denegación de acceso periodístico, así como la impunidad de los crímenes cometidos contra periodistas. En la era digital, se considera que los ataques a periodistas abarcan los daños tanto psicológicos como físicos derivados de amenazas digitales.

26. A continuación se tratan las tres grandes amenazas contemporáneas para el ejercicio seguro y libre del periodismo en la era digital: la impunidad de los crímenes contra periodistas, los ataques de género en línea y la vigilancia digital selectiva.

27. El número creciente de ataques digitales transnacionales dirigidos contra periodistas de diversas diásporas constituye una amenaza conexa. Por ejemplo, los periodistas iraníes que trabajan para el servicio persa de la BBC y otros medios de comunicación en lengua farsi fuera de la República Islámica del Irán han sufrido ataques, acoso y vigilancia en línea, así como investigaciones penales, congelación de bienes y demandas por difamación de las autoridades iraníes, en contravención del derecho internacional de los derechos humanos<sup>19</sup>.

### **A. Impunidad de los crímenes contra periodistas**

28. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 455 periodistas fueron asesinados mientras trabajaban entre 2016 y 2021<sup>20</sup>. Hay ejecuciones extrajudiciales, ataques terroristas selectivos y muertes en

<sup>19</sup> Véase <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25706&LangID=S>.

<sup>20</sup> Véase la base de datos del Observatorio de Periodistas Asesinados de la UNESCO. Puede consultarse en <https://bit.ly/3vZ2chY>.



conflictos. En más de ocho de cada diez casos, los autores no han sido llevados ante la justicia<sup>21</sup>.

29. Silenciar a periodistas asesinandolos es la forma más deleznable de censura. Al no perseguir y castigar los crímenes graves cometidos contra periodistas los Estados niegan justicia a las familias de las víctimas, envalentonan a los autores de tales crímenes y pueden disuadir a otros periodistas de informar sobre temas de alto riesgo. Los países con elevados índices de impunidad también presentan elevados índices de muertes de periodistas, lo que subraya la correlación entre la impunidad y la perpetuación de estos crímenes<sup>22</sup>.

30. La fuerte movilización de la sociedad civil y la creciente concienciación sobre el problema han llevado al Consejo de Seguridad y al Consejo de Derechos Humanos a adoptar una serie de resoluciones, en las que piden una investigación rápida y eficaz de los ataques a periodistas. En 2021, los Estados reconocieron por primera vez en el marco de la lucha internacional contra el delito la importancia de acabar con la impunidad de los delitos cometidos contra periodistas en la resolución 76/181 de la Asamblea General.

31. Los planes de acción nacional inspirados en el Plan de Acción de las Naciones Unidas están cobrando impulso. En 2021, 14 Estados promulgaron leyes y reformaron sus protocolos policiales para mejorar la protección de los periodistas, en tanto que otros 11 llevaron a cabo actividades de desarrollo de capacidades en este ámbito<sup>23</sup>. Basándose en las enseñanzas extraídas, México se ha comprometido a reforzar sus mecanismos de prevención y protección con la participación de la sociedad civil<sup>24</sup>. Algunos Estados han aportado recursos al Fondo Mundial para la Defensa de los Medios de la UNESCO y a un fondo mundial de defensa de los periodistas contra la difamación creado por los Estados Unidos de América<sup>25</sup>. Varios Estados han establecido regímenes especiales de visado para los periodistas en situación de riesgo.

32. A nivel regional, la Plataforma para la Protección del Periodismo y la Seguridad de los Periodistas del Consejo de Europa es un buen ejemplo de mecanismo de alerta temprana y respuesta rápida, en el que participan gobiernos y organizaciones de periodistas. Cientos de periodistas se han beneficiado asimismo del mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos de la Unión Europea<sup>26</sup>. A nivel mundial, la UNESCO apoya el desarrollo de las capacidades de jueces y fiscales y ha elaborado directrices sobre el enjuiciamiento de los crímenes contra periodistas.

33. Un ejemplo de buenas prácticas de los propios periodistas es Forbidden Stories, una organización de noticias sin ánimo de lucro comprometida con el periodismo de investigación sobre los asesinatos y el encarcelamiento de periodistas. Su lema es: “matar al periodista no matará la noticia”<sup>27</sup>.

34. A pesar de estos esfuerzos, persisten altos niveles de impunidad, tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones, debido al incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos por parte de los Estados. Los factores clave son la debilidad y la corrupción de los sistemas judiciales y de mantenimiento del orden, así como los nexos entre actores políticos, empresarios corruptos y delincuencia organizada, tal como se señala en el informe de la investigación pública sobre el asesinato de la periodista de investigación maltesa Daphne Caruana Galizia<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Véase <https://www.unesco.org/en/articles/9-out-10-killings-journalists-remain-unsolved-said-unesco-ahead-international-day-end> y <https://cpj.org/thetorch/2021/10/226-journalists-murdered-with-impunity-in-the-last-decade/>.

<sup>22</sup> Véase Julie Posetti y otros, *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists*, documento de debate de investigación (París, UNESCO, 2022).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Véase la comunicación presentada por México.

<sup>25</sup> Véase <https://www.rfi.fr/en/us-to-cover-costs-for-journalists-under-legal-pressure>.

<sup>26</sup> Véase la comunicación de la Comisión Europea.

<sup>27</sup> Véase <https://forbiddenstories.org/about-us/>. Véase también la comunicación conjunta de Greater Internet Freedom Consortium e International Center for Not-For-Profit Law relativa a las iniciativas de la sociedad civil.

<sup>28</sup> Véase <https://www.daphne.foundation/en/2021/11/20/public-inquiry-translation>.



35. Los titulares de mandatos de procedimientos especiales, incluidos la Relatora Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión<sup>29</sup>, el Grupo de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de los Medios de Comunicación<sup>30</sup>, algunos Estados y grupos de la sociedad civil<sup>31</sup> han reclamado la adopción de medidas estrictas para luchar contra la impunidad de los crímenes contra periodistas, a saber, un mecanismo de investigación internacional independiente, el incremento de la capacidad de los mecanismos existentes de las Naciones Unidas, el uso de sanciones selectivas y el fomento de la capacidad de la sociedad civil. Las recomendaciones merecen ser seriamente examinadas por el Consejo de Derechos Humanos, así como por la UNESCO y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el contexto del Plan de Acción de las Naciones Unidas.

## B. Agresiones en línea contra mujeres periodistas

36. Las agresiones en línea contra mujeres periodistas constituyen una de las amenazas contemporáneas más graves para su seguridad, la igualdad de género y la libertad de los medios de comunicación<sup>32</sup>. Se trata de agresiones violentas, coordinadas, de marcado carácter sexual y malintencionadas<sup>33</sup>, normalmente contra mujeres de minorías religiosas y étnicas o personas no conformes a las normas de género establecidas.

37. Basándose en las conclusiones de un estudio llevado a cabo en 2020 y en otras investigaciones, International Center for Journalists ha determinado, en un informe encargado por la UNESCO, que este tipo de violencia inflige un daño psicológico sumamente real, socava el periodismo de interés público, sepulta carreras profesionales de mujeres y priva a la sociedad de importantes voces y perspectivas<sup>34</sup>. Tras analizar millones de mensajes dirigidos en las redes sociales contra dos destacadas periodistas, Maria Ressa y Carole Cadwalladr, el informe señaló inquietantes abusos, en particular, amenazas de muerte y violación, misoginia digital y operaciones de manipulación psicológica (*gaslighting*) en red relacionadas con actores políticos<sup>35</sup>.

38. Desde 2017, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos han adoptado varias resoluciones condenando la violencia en línea contra mujeres periodistas. Se insta a los Estados a crear y mantener, tanto en la ley como en la práctica, un entorno seguro y propicio para los periodistas, prestando especial atención a la lucha, tanto en línea como en otros medios, contra la discriminación sexual y de género y la violencia contra las periodistas, así como a las particularidades de las amenazas en línea y el acoso de las periodistas<sup>36</sup>.

39. La responsabilidad última de proteger a las mujeres periodistas de la violencia en línea recae en los Estados, en su calidad de principales garantes de los derechos humanos. Como principales vectores de los ataques en línea, las empresas de medios sociales también deben ejercer la debida diligencia y tomar medidas para garantizar la seguridad de los periodistas en sus plataformas, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

40. Los propios medios de información deben garantizar la formación y el apoyo a las periodistas, incluidas las que trabajan por cuenta propia. Por otro lado, los medios informativos deben evitar instituir políticas de medios sociales que penalicen efectivamente a las mujeres periodistas por denunciar a sus agresores o documentar los ataques que sufren.

<sup>29</sup> Véase <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26465&LangID=E>.

<sup>30</sup> Véase <https://www.ibanet.org/Investigations-report-launch-2020>.

<sup>31</sup> Véase <https://www.icj.org/report-launch-the-future-of-accountability-mechanisms-twenty-recommendations/>.

<sup>32</sup> Véase Posetti y otros, *The Chilling*.

<sup>33</sup> La violencia de género en línea puede tomar la forma de amenazas de violación, asesinato o violencia sexual, así como mensajes falsos, *doxing*, troleo, extorsión sexual, difusión no consentida de imágenes íntimas y campañas de desprestigio (véase A/HRC/44/52).

<sup>34</sup> Véase Posetti y otros, *The Chilling*.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 76/173 de la Asamblea General.

41. El sector mediático del Canadá brinda un ejemplo de buenas prácticas emergentes: el Centro de Respuesta a la Violencia en Línea creado por International Women's Media Foundation e International Center for Journalists<sup>37</sup>.

42. El auge de la violencia de género en línea contra periodistas y su conexión con las agresiones fuera de línea pone de manifiesto la necesidad de establecer un sistema de alerta temprana que evite la escalada de amenazas. El Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido financia una investigación para impulsar la creación de un sistema de este tipo<sup>38</sup>. Recientemente, la Comisión Europea<sup>39</sup> y el Gobierno de Escocia<sup>40</sup> han tomado medidas para identificar los delitos de misoginia y el discurso de odio sexista, en particular los ataques en línea a mujeres periodistas, mediante una propuesta de directiva y una legislación modelo.

### C. Vigilancia digital selectiva de periodistas

43. La vigilancia electrónica selectiva de periodistas supone un reto para el periodismo de investigación, pone en riesgo la confidencialidad de las fuentes periodísticas y expone tanto a los periodistas como a sus fuentes a un mayor riesgo de sufrir agresiones físicas. Se desconoce la magnitud y el impacto de la vigilancia selectiva de periodistas, dada la falta de transparencia que rodea a esta práctica y al mercado que la sustenta. Sin embargo, la información disponible parece indicar que se trata de una práctica extendida, lo que supone un incumplimiento flagrante del derecho internacional de los derechos humanos, con graves consecuencias para la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas<sup>41</sup>.

44. La tecnología puntera de vigilancia está diseñada para permitir el acceso integral de las autoridades a un dispositivo infectado y a información que, de otro modo, podría permanecer encriptada. Numerosas empresas se han visto implicadas en actividades de vigilancia digital selectiva de periodistas a lo largo de la última década. El Proyecto Pegasus<sup>42</sup> reveló en 2021 que al menos 180 periodistas de 20 países podían estar siendo espiados por gobiernos dotados del programa Pegasus, desarrollado por NSO Group Technologies (NSO Group)<sup>43</sup>. A principios de 2022, otras investigaciones concluyeron que más de 30 personas relacionadas con medios de comunicación habían sido espiados por medio de Pegasus en otro país<sup>44</sup>.

45. La vigilancia digital selectiva funciona, en última instancia, como medio de intimidación, agrava los riesgos a los que están expuestos los periodistas y sus fuentes, y daña al periodismo crítico. En diversos casos, se han documentado agresiones físicas, detenciones, situaciones de acoso jurídico, encarcelamientos o campañas de difamación que tuvieron lugar antes o después de estas operaciones de vigilancia<sup>45</sup>.

<sup>37</sup> Véase <https://onlineviolenceresponsehub.org/>.

<sup>38</sup> Véase <https://www.icfj.org/news/towards-early-warning-system-violence-against-women-journalists>.

<sup>39</sup> Véase [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights\\_com\\_2022\\_105\\_1\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights_com_2022_105_1_es.pdf).

<sup>40</sup> Véase <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/independent-report/2022/03/misogyny-human-rights-issue/documents/misogyny-human-rights-issue/misogyny-human-rights-issue/govscot%3Adocument/misogyny-human-rights-issue.pdf>.

<sup>41</sup> Véanse A/HRC/41/35; A/70/361; la comunicación de Access Now, pág. 3; Véase la comunicación de Amnistía Internacional, pág. 2.

<sup>42</sup> El proyecto Pegasus es un grupo de más de 80 periodistas de 17 medios de comunicación de 11 países, coordinado por Forbidden Stories con el apoyo técnico del Laboratorio de Seguridad de Amnistía Internacional. Véase <https://forbiddenstories.org/pegasus-project-articles/>.

<sup>43</sup> Véase Phineas Rueckert, "Pegasus: The New Global Weapon for Silencing Journalists", Forbidden Stories, 18 de julio de 2021; la comunicación de Amnistía Internacional, pág. 3; Omer Benjakob, "The NSO File: A Complete (Updating) List of Individuals Targeted With Pegasus Spyware", Haaretz, 7 de febrero de 2022. Véase también <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26564>.

<sup>44</sup> Véase <https://citizenlab.ca/2022/01/project-torogoz-extensive-hacking-media-civil-society-el-salvador-pegasus-spyware/>; y comunicación de Access Now, pág. 4.

<sup>45</sup> Comunicación del Comité para la Protección de los Periodistas, pág. 4.

46. En algunos países<sup>46</sup>, la vigilancia digital selectiva se ha centrado de manera desproporcionada en mujeres periodistas y les ha causado graves perjuicios, tomando la forma de una especie de violencia de género<sup>47</sup>. Se ha señalado la utilización de información personal de mujeres periodistas obtenidas a través de labores de vigilancia en campañas de violencia en línea (incluido el “doxing”)<sup>48</sup>.

47. La generalización de las prácticas de vigilancia digital desalienta en último término la comunicación entre fuentes confidenciales y periodistas y tiene efectos perjudiciales para la presentación de denuncias de irregularidades y el periodismo de investigación<sup>49</sup>. El alcance extraterritorial de la vigilancia digital selectiva permite a los Estados extender su control más allá de sus respectivas jurisdicciones, lo que puede ahogar el periodismo de investigación a escala mundial. El uso de tecnologías de vigilancia digital selectiva para controlar la labor de periodistas es contrario al derecho internacional de los derechos humanos, que reconoce una serie de derechos tanto al periodista como a la fuente, que solo cabe restringir de acuerdo con los estrictos requisitos enunciados en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>50</sup>.

48. La vigilancia digital selectiva también incrementa los costes del ejercicio del periodismo, lo que puede agravar los problemas de viabilidad y la falta de pluralismo de los medios de información. La formación, las herramientas y la vigilancia en materia de seguridad digital se han convertido en aspectos esenciales del trabajo del periodista y requieren recursos y una adaptación constante<sup>51</sup>. Los periodistas recurren normalmente al cifrado de extremo a extremo, que está amenazado en algunas jurisdicciones<sup>52</sup>. Sin embargo, ni tan siquiera las técnicas más avanzadas de cifrado o la vigilancia constante pueden evitar los ataques “cero click”, como los que ofrece el NSO Group.

49. Los Estados sostienen que necesitan tecnologías de vigilancia digital específicas para prevenir el crimen y el terrorismo, y empresas como NSO Group afirman que el uso de sus herramientas de vigilancia se limita estrictamente a estos fines<sup>53</sup>. Sin embargo, numerosos elementos acreditan un amplio uso paralelo de tecnologías avanzadas de vigilancia, por parte de los Estados, contra periodistas cuya labor es crítica con los gobiernos o se centra en cuestiones políticas o sociales sensibles. Los Estados han utilizado la vigilancia digital selectiva para poner límites al periodismo de investigación, controlar los relatos públicos, reprimir a periodistas y rastrear sus fuentes, en violación del artículo 19 del Pacto Internacional<sup>54</sup>. En este contexto, resultan sumamente inquietantes los esfuerzos de los Estados por legalizar el uso de la vigilancia digital selectiva, por ejemplo, las reformas legislativas iniciadas en Alemania, en 2021, para suprimir las medidas de exención de periodistas en operaciones de vigilancia y espionaje informático en el marco de investigaciones antiterroristas<sup>55</sup>.

50. Estados y empresas eluden en buena medida el control de sus actividades de vigilancia selectiva invocando la seguridad nacional, el secreto de Estado y la inmunidad de Estado para sus actividades<sup>56</sup>. Recientes cambios en la normativa exportadora de la Unión Europea

<sup>46</sup> Comunicación de Greater Internet Freedom Consortium/International Center for Not-For-Profit Law, pág. 8 (en la que se detalla la labor de vigilancia de mujeres periodistas llevada a cabo por autoridades del Estado en Georgia).

<sup>47</sup> Comunicación de Access Now, págs. 4 a 6; y comunicación de Amnistía Internacional, págs. 3 y 4.

<sup>48</sup> Comunicación de la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) y otros, pág. 9.

<sup>49</sup> Véase Phineas Rueckert, “Pegasus”.

<sup>50</sup> A/HRC/41/35, párr. 26.

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación de Greater Internet Freedom Consortium/International Center for Not-For-Profit Law, págs. 8 y 9.

<sup>52</sup> A/HRC/29/32, párrs. 36 y 46; y Phineas Rueckert, “Pegasus”.

<sup>53</sup> NSO Group, Transparency and Responsibility Report 2021, págs. 7 y 8.

<sup>54</sup> A/HRC/41/35, párr. 24 c).

<sup>55</sup> Comunicación de la Dirección de Sociedad de la Información y Acción contra la Delincuencia del Consejo de Europa, pág. 4. Véase también la comunicación de la Coalición Regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) a #StopDigitalDictatorship, págs. 16 a 21.

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, NSO Group, Transparency and Responsibility Report 2021, págs. 9 y 10.

pueden proporcionar algunos datos, pero no aportan una solución suficiente al problema<sup>57</sup>. Hay varias acciones legales<sup>58</sup> e investigaciones en curso, como las demandas de WhatsApp contra NSO Group, el establecimiento de una comisión de investigación del Parlamento Europeo<sup>59</sup>, la orden del Tribunal Supremo de la India de establecer una investigación independiente<sup>60</sup> y la inclusión de dos empresas en la lista negra de Estados Unidos, lo que traduce la gran inquietud generada a este respecto en la sociedad civil, algunos gobiernos, los organismos de supervisión y las empresas de tecnología digital. Sin embargo, la impunidad persistirá a menos de que se adopten y apliquen normas internacionales y leyes nacionales sólidas para proteger a los periodistas y al periodismo de la vigilancia digital selectiva.

#### IV. El uso de la ley contra los periodistas y la libertad de los medios de comunicación

51. El uso de leyes —desde las leyes de sedición hasta las leyes de censura— para castigar a periodistas y suprimir la libertad de los medios de comunicación tiene una larga historia. Algunos Estados han reanudado esta práctica con renovada ferocidad en la era digital. Se ha ampliado el arsenal legal mediante leyes sobre la difamación en línea, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad y las noticias falsas. En muchos casos, se castiga con mayor dureza la publicación en línea que la publicación en la prensa impresa o la difusión por radio o televisión<sup>61</sup>. Por otro lado, es frecuente el recurso a investigaciones o demandas vejatorias e inconsistentes por difamación, delitos fiscales y otras infracciones financieras, para acosar e intimidar a periodistas o medios de comunicación.

52. Posiblemente, el caso más emblemático de instrumentalización de la justicia sea el de la Premio Nobel Maria Ressa. Ha sufrido una avalancha de acciones judiciales en Filipinas por infracciones tributarias y fraudes relacionados con propiedades y valores, además de múltiples demandas por difamación, incluida la difamación en línea, por la que fue condenada con carácter retroactivo. Los cargos penales presentados en su contra sumaban una pena total de casi 100 años<sup>62</sup>.

53. Las detenciones y los enjuiciamientos de periodistas, que acarrearán multas elevadas y duras penas de prisión, no solo sirven para intimidar y castigar a los acusados, sino también para crear un clima de miedo, que disuade la labor crítica de otros periodistas. En los últimos años, la Relatora Especial ha expresado su grave preocupación por leyes draconianas y condenas severas en países tan variados como Bielorrusia<sup>63</sup>, Egipto<sup>64</sup>, la Federación de

<sup>57</sup> Comunicación de Amnistía Internacional, pág. 4.

<sup>58</sup> Comunicación de Access Now, pág. 7.

<sup>59</sup> Decisión del Parlamento Europeo 2022/2586 (RSO), sobre la constitución de la Comisión de Investigación encargada de examinar el uso del programa espía de vigilancia Pegasus y otros programas equivalentes, 10 de marzo de 2022.

<sup>60</sup> Véase <https://ipi.media/the-state-of-media-freedom-in-india>.

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22145>.

<sup>62</sup> Véase <https://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-june-18-2020-1.5616058/facing-possible-jail-time-totalling-100-years-journalist-maria-ressa-says-she-won-t-stop-fighting-for-justice-1.5617289>.

<sup>63</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/06/belarus-black-hole-media-freedoms-after-egregious-attacks-say-un-experts?LangID=E&NewsID=27146>.

<sup>64</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26743>.

Rusia<sup>65</sup>, el Irán (República Islámica del)<sup>66</sup>, Myanmar<sup>67</sup>, la República Árabe Siria<sup>68</sup>, Sri Lanka<sup>69</sup>, Turquía<sup>70</sup>, Venezuela (República Bolivariana de)<sup>71</sup> y Viet Nam<sup>72</sup>.

54. Tras mantener una correspondencia con el Gobierno de la República de Corea sobre el proyecto de ley de arbitraje de la prensa, en 2021, la Relatora Especial acogió con satisfacción la decisión del Parlamento de formar un comité especial compuesto por representantes de los distintos partidos sobre la reforma de los medios de comunicación para que reexaminara el proyecto de ley y otras cuestiones relativas a la reforma de los medios de comunicación<sup>73</sup>.

## A. Penalización del periodismo

55. La seguridad nacional se esgrime con frecuencia para procesar a periodistas críticos con dirigentes o políticas gubernamentales. En Hong Kong (China), se invocó la ley de sedición para detener a periodistas y clausurar todos los medios de comunicación independientes<sup>74</sup>. En la India, se detuvo a periodistas en virtud de leyes de sedición y de lucha contra el terrorismo por informar, desde una perspectiva crítica, sobre los acontecimientos de Cachemira, así como sobre las protestas de agricultores en Delhi<sup>75</sup>.

56. Los Estados están obligados a elaborar y aplicar sus leyes de seguridad nacional con arreglo a los estrictos requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>76</sup>. Sin embargo, entre los problemas que presentan habitualmente las leyes de seguridad figura la falta de definiciones claras de términos clave, como “terrorismo” o “extremismo violento”, o el uso de términos vagos, como “apología”, “enaltecimiento”, “defensa” o “propaganda del terrorismo”, que pueden dar pie a considerables abusos<sup>77</sup>. Por ejemplo, en Turquía, donde 41 periodistas permanecían en prisión a finales de 2021, el Código Penal y la legislación

<sup>65</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26459>.

<sup>66</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/iran-targeting-journalists-threatens-freedom-press-say-un-experts?LangID=E&NewsID=25706>.

<sup>67</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2021/02/myanmar-military-must-restore-democracy-allow-people-protest-and?LangID=E&NewsID=26808>.

<sup>68</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26164>.

<sup>69</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/sri-lanka-experts-dismayed-regressive-steps-call-renewed-un-scrutiny-and-0?LangID=E&NewsID=26725>.

<sup>70</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26050>.

<sup>71</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26338>.

<sup>72</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/01/viet-nam-arrests-send-chilling-message-key-party-meeting-un-experts?LangID=E&NewsID=26661>; y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26688>.

<sup>73</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26629>.

<sup>74</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26592>.

<sup>75</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26053>; y <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/08/un-rights-experts-urge-india-end-communications-shutdown-kashmir?LangID=E&NewsID=24909>.

<sup>76</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 30.

<sup>77</sup> Véanse, por ejemplo, los informes de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/74/335 y A/73/361); <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26677>; y [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL\\_FRA\\_20.08.19.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_FRA_20.08.19.pdf).

antiterrorista penalizan en términos ambiguos un amplio abanico de expresiones, por ejemplo aquellas que “denigran a la nación turca” o “insultan al Presidente”<sup>78</sup>.

57. Con frecuencia se invocan leyes de difamación y de lesa majestad contra periodistas críticos con miembros de gobiernos o familias reales<sup>79</sup>. Las sanciones penales, especialmente las penas de prisión, impuestas a periodistas simplemente por hacer su trabajo no solo son en sí mismas desproporcionadas sino que constituyen un abuso de poder de los funcionarios. Quienes ocupan cargos públicos deben aceptar un mayor grado de escrutinio público y mostrarse abiertos a la crítica<sup>80</sup>.

58. Tribunales nacionales de Uganda<sup>81</sup>, Zambia<sup>82</sup> y Zimbabwe<sup>83</sup> han establecido la inconstitucionalidad de las leyes penales de difamación y considerado que carecen de justificación en sociedades democráticas modernas. En 2016, el Tribunal Regional de África Occidental dictaminó que las leyes de Gambia en las que se tipificaban los delitos penales de sedición, noticias falsas y difamación infringían el derecho internacional y ordenó su derogación<sup>84</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha pedido a los Estados que consideren la posibilidad de abolir el delito penal de difamación. No obstante, las leyes penales de difamación siguen vigentes en 160 países del mundo, incluidos algunos Estados de la Unión Europea, firme defensora de la libertad de los medios de comunicación<sup>85</sup>. La Relatora Especial reitera su llamamiento en favor de una prohibición mundial de los delitos penales de difamación y calumnia sediciosa en línea y fuera de línea<sup>86</sup>.

59. También hay casos en los que se han tomado acciones penales contra periodistas supuestamente para proteger el derecho a la privacidad, que de hecho pretendían evitar la publicación de información adversa, que afectaba a poderosos intereses políticos o empresariales. En Suiza, la Ley Federal de Bancos prevé penas de hasta cinco años de prisión para los empleados bancarios que denuncien irregularidades o terceras personas que den difusión a dicha información, incluidos periodistas<sup>87</sup>. El efecto de la ley parece ser el de obstaculizar el periodismo de investigación, disuadir la cobertura informativa legítima de las denuncias de delitos financieros y limitar el interés de los medios de comunicación suizos<sup>88</sup>. Tratándose de infracciones financieras, los Estados deben reconocer el interés público de la información y respetar la libertad de los medios de comunicación.

60. El derecho internacional de los derechos humanos prevé una sólida protección de los denunciantes de irregularidades, las fuentes periodísticas y la labor periodística de interés público. En este contexto, los persistentes esfuerzos de los Estados Unidos por juzgar a Julian Assange, fundador de Wikileaks, hacen temer que los cargos presentados en virtud de la Ley de Espionaje puedan sentar un precedente para castigar no solo a los denunciantes de irregularidades, sino también a los periodistas, sin tomar debidamente en cuenta si su información reviste interés público<sup>89</sup>.

<sup>78</sup> Véase la comunicación AL TUR (3.2022), que se publicará en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>79</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23525>.

<sup>80</sup> Véase [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians_EN.pdf).

<sup>81</sup> Uganda, Tribunal Supremo, *Charles Onyango Obbo v. Attorney General*, recurso constitucional núm. 2 de 2002, sentencia de 10 de febrero de 2004.

<sup>82</sup> Zambia, Tribunal Supremo, *Chipenzi v. the People*, HPR/03/2014, 4 de diciembre de 2014.

<sup>83</sup> Zimbabwe, Tribunal Supremo, *Chavunduka v. Minister of Home Affairs*, caso núm. 2000 JOL 6540 (ZS), 22 de mayo de 2000.

<sup>84</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *Federation of African Journalists v. the Gambia*, sentencia núm. ECW/CCJ/JUD/04/18, 13 de febrero de 2018.

<sup>85</sup> Véase <http://legaldb.freemedia.at/defamation-laws-in-europe/>.

<sup>86</sup> A/HRC/47/25, párr. 89.

<sup>87</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27138>.

<sup>88</sup> Véase <https://www.nytimes.com/2022/02/20/business/credit-suisse-leak-swiss-bank.html>.

<sup>89</sup> Véanse Sissel McCarthy “Why is the Espionage Act Being Used to Punish Whistleblowers and Journalists?” *News Literacy Matters*, 21 de septiembre de 2020; <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1165556/download>; y <https://www.nytimes.com/2021/02/08/us/politics/julian-assange-indictment.html>.



## B. Leyes sobre noticias falsas

61. Una semana después de la invasión de Ucrania por la Federación de Rusia, el Parlamento ruso adoptó una ley que tipificaba como delito grave la publicación de noticias sobre la guerra en Ucrania divergentes de la información oficial del Gobierno ruso, y penalizaba incluso el hecho de referirse a ella con el término “guerra”. A raíz de la ley de noticias falsas sobre la guerra, los medios rusos pasaron a autocensurar su cobertura de la situación en Ucrania. Algunos medios independientes cerraron o suspendieron sus actividades debido a las crecientes restricciones informativas. Temiendo por la seguridad de su personal, varios medios de comunicación internacionales anunciaron su intención de suspender su cobertura informativa desde Moscú o se vieron parcial o totalmente bloqueados por las autoridades rusas. Este apagón informativo total forma parte de una serie de medidas adoptadas por las autoridades para restringir la libertad de los medios de comunicación en la Federación de Rusia<sup>90</sup>.

62. A finales de febrero de 2022, la Comisión Europea prohibió la difusión en la Unión Europea de dos medios de comunicación pertenecientes a la Federación de Rusia y bajo su control, por considerar que llevaban a cabo una labor de desinformación y propaganda, y constituían, en esa medida, una amenaza para el orden público y la seguridad<sup>91</sup>. La prohibición total de un medio de comunicación constituye una grave restricción de la libertad de expresión. Si bien el derecho internacional permite restringir la libertad de expresión para proteger el orden público y la seguridad nacional, exige que la medida sea estrictamente necesaria y proporcionada<sup>92</sup>. Teniendo en cuenta que la desinformación puede combatirse sin recurrir a la prohibición de medios de comunicación, la proporcionalidad de la respuesta de la Unión Europea es motivo de preocupación<sup>93</sup>.

63. La mejor manera de contrarrestar la desinformación no es recurrir a la censura o a la prohibición de medios de comunicación sino promover medios libres, independientes y pluralistas<sup>94</sup>. Sin embargo, en especial desde el estallido de la pandemia, numerosos gobiernos han adoptado leyes supuestamente destinadas a prohibir las noticias falsas o la desinformación en línea. Su objetivo real, no obstante, parece ser reprimir las críticas a las políticas gubernamentales. En Egipto, por ejemplo, se ha procesado por difusión de noticias falsas a periodistas y defensores de los derechos humanos que habían publicado informes sobre la situación de los derechos humanos en el país<sup>95</sup>. En Camboya, se revocaron las licencias de seis medios de comunicación por informar sobre la COVID-19 en 2021.

64. Las leyes sobre las noticias falsas no suelen cumplir los tres requisitos de legalidad, objetivos legítimos y necesidad establecidos en virtud del artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Un ejemplo de este tipo de legislación defectuosa es la Ley de Seguridad Digital de Bangladesh, que establece penas draconianas para castigar un amplio abanico de actos relacionados con la seguridad nacional, la difamación en línea y la desinformación y definidos de manera imprecisa, y confiere a las autoridades facultades importantes y muy intrusivas de investigación, registro y confiscación. La aplicación de esta ley ha traído consigo detenciones arbitrarias, torturas y muertes de periodistas detenidos, y ha desalentado la actividad periodística tanto en línea como fuera de línea<sup>96</sup>. La Relatora Especial vuelve a pedir que se derogue esta ley.

<sup>90</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown>.

<sup>91</sup> Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:065:FULL&from=EN>.

<sup>92</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 34.

<sup>93</sup> Véanse también <https://ipi.media/ipi-statement-on-banning-of-rtand-sputnik> y <https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake/>.

<sup>94</sup> Véase A/HRC/47/25.

<sup>95</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2020/11/press-briefing-note-egypt-detention-human-rights-defenders?LangID=E&NewsID=26523>.

<sup>96</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23838>. Véase también <https://www.ohchr.org/en/2021/03/bangladesh-bachelet-urges-review-digital-security-act-following-death-custody-writer?LangID=E&NewsID=26815>.



65. Otros ejemplos de países que han adoptado o aplicado recientemente leyes que incumplen las normas internacionales son Cuba<sup>97</sup>, Francia<sup>98</sup>, Italia<sup>99</sup>, Malasia<sup>100</sup>, Qatar<sup>101</sup> y Singapur<sup>102</sup>, entre otros.

### C. Acoso legal y judicial a los periodistas

66. En algunos países, se ha amenazado a periodistas con la apertura de investigaciones o juicios por asuntos no relacionados con la actividad informativa, como violaciones de la normativa de prevención de la COVID-19<sup>103</sup> o de la legislación fiscal<sup>104</sup>, en circunstancias que invitan a pensar, sin embargo, que se trata más bien de represalias o intimidación<sup>105</sup>.

67. Por otro lado, tanto los gobiernos como los agentes privados presentan cada vez más denuncias contra periodistas y medios de comunicación —y defensores de los derechos humanos—, generalmente por calumnias o difamación, y reclaman indemnizaciones exorbitantes. Conocidos como pleitos estratégicos contra la participación pública, el objetivo de estas acciones legales no es necesariamente ganar el juicio, sino intimidar o agotar los recursos y la moral de la otra parte<sup>106</sup>. Bajo la apariencia de juicios ordinarios, estas acciones convierten asuntos de interés público en disputas privadas<sup>107</sup>.

68. Daphne Caruana Galizia, asesinada en 2017 por su trabajo como periodista de investigación, tuvo que hacer frente a 42 demandas civiles por difamación interpuestas por diversos políticos malteses y sus socios comerciales. Cuatro años después de su asesinato, su familia sigue luchando en los tribunales para que se desestimen ocho causas pendientes. En respuesta a esta circunstancia se está promoviendo la aprobación de una legislación eficaz contra este tipo de demandas en Europa. La Relatora Especial acoge con satisfacción la decisión del Consejo de Europa de elaborar una recomendación relativa a los pleitos estratégicos contra la participación pública y la propuesta de la Comisión Europea de incluir medidas contra este tipo de demandas en la propuesta de Ley de Libertad de los Medios de Comunicación.

69. Los Estados deben hacer mucho más para combatir este uso abusivo, y cada vez más frecuente, del sistema judicial.

70. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha pedido a las empresas que desistan de presentar demandas inconsistentes contra periodistas y defensores de los derechos humanos<sup>108</sup>.

71. La creación de la Red de Jurídica para los Periodistas en Peligro constituye un avance positivo en la mejora de la protección jurídica de los periodistas en todo el mundo. La

<sup>97</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26674>.

<sup>98</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-FRA-5-2018.pdf>.

<sup>99</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23704>.

<sup>100</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26287>.

<sup>101</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25158>.

<sup>102</sup> Véase [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL\\_SGP\\_3\\_2019.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_SGP_3_2019.pdf).

<sup>103</sup> Véase A/HRC/44/49.

<sup>104</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/belarus-crackdown-human-rights-defenders-deepens-expert?LangID=E&NewsID=26922>.

<sup>105</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25873>.

<sup>106</sup> Véanse las comunicaciones de la Unión Europea de Radiodifusión, Human Rights House Foundation y 112 Watch. Los pleitos estratégicos contra la participación pública también están cobrando nueva vida gracias a las leyes que penalizan la difamación.

<sup>107</sup> Véase la nota informativa de la antigua Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, “SLAPPs and FoAA rights”.

<sup>108</sup> Véase el documento: A/HRC/47/39/Add.2.

plataforma, liderada por varias organizaciones de la sociedad civil, coordina los diferentes recursos y tipos de apoyo que varias organizaciones ofrecen actualmente gratuitamente a los periodistas y medios de comunicación necesitados de un apoyo jurídico crucial.

## V. Erosión de la independencia, el pluralismo y la viabilidad de los medios de comunicación

72. En un mundo en el que la desinformación se disfraza cada vez más de noticias y en el que dirigentes autoritarios y populistas atacan a periodistas y medios de comunicación para sembrar la desconfianza del público, es fundamental contar con un periodismo crítico e independiente al servicio del interés público. En muchos países no existe o se halla en declive, lo que supone un serio peligro para la libertad de los medios. El periodismo debe ser capaz de funcionar de forma segura e independiente, libre del control del Estado y de otras interferencias. También debe ser económicamente viable.

73. Esta sección analiza brevemente las principales amenazas a la independencia, el pluralismo y la viabilidad económica de los medios.

### A. Captura de medios de comunicación

74. En diversos países, la libertad de los medios de comunicación es sencillamente inexistente, como consecuencia del estricto control del Estado sobre la elaboración y difusión de la información, en contravención de las normas internacionales de derechos humanos<sup>109</sup>. En otros países, la independencia y el pluralismo de los medios ha sufrido un retroceso patente en los últimos años, con serias consecuencias para la democracia, la libertad de expresión y la diversidad de la participación política. Algunas investigaciones indican que cuando fallan los incentivos (“censura blanda”), se activan restricciones con el fin de impedir que la información llegue a audiencias políticamente relevantes, incluidas capturas totales o parciales de medios<sup>110</sup>.

75. La captura de medios de comunicación puede definirse como el proceso por el cual instituciones independientes pasan a ser controladas por gobiernos, plutócratas o empresas<sup>111</sup>. Suele venir acompañada por interferencias políticas en los organismos reguladores<sup>112</sup> y los medios de comunicación públicos, convertidos en portavoces gubernamentales<sup>113</sup>; por la toma de control de medios independientes por parte de actores políticos o conglomerados bajo el control de ricos donantes políticos o empresarios; y por la instrumentalización de la publicidad pública y las subvenciones estatales para socavar los medios de comunicación críticos con el poder gubernamental y potenciar los medios oficialistas.

76. En determinados países, entre ellos algunos países de Europa Central y Oriental, se observa una tendencia paulatina del Estado a controlar los medios de comunicación públicos, mediante el dominio político de sus órganos directivos y presiones financieras, o a debilitar y marginar los medios de comunicación públicos en favor de medios de comunicación privados al servicio de los intereses políticos o económicos del poder<sup>114</sup>.

77. Durante una visita oficial a Hungría en noviembre de 2021, la Relatora Especial se topó con un caso clásico de captura de medios de comunicación, en el que convergían el ejercicio de influencia política sobre los órganos reguladores de los medios, la consolidación

<sup>109</sup> Véase <https://rsf.org/es/clasificacion?year=2021>.

<sup>110</sup> Véase Jukka Ruhonen, “Reassessing measures for press freedom”, arXiv, 19 de junio de 2021.

<sup>111</sup> Véanse Anya Schiffrin, ed., *Media Capture: How Money, Digital Platforms, and Governments Control the News* (Nueva York, Columbia University Press, 2021); y Marius Dragomir, *Reporting Facts: Free From Fear or Favour* (París, UNESCO, 2020).

<sup>112</sup> El Informe de 2020 sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea señaló el grave riesgo de politización de los organismos reguladores de los medios de comunicación en Hungría, Malta y Polonia.

<sup>113</sup> Véase la comunicación de la Unión Europea de Radiodifusión.

<sup>114</sup> *Ibid.*

de la propiedad progubernamental, combinada con importantes ingresos de publicidad estatal y otras ayudas, y el ostracismo de los medios críticos con el Gobierno<sup>115</sup>.

78. La Relatora Especial acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de elaborar una Ley Europea sobre la Libertad de los Medios de Comunicación. Insta a la Comisión a prestar especial atención al refuerzo de las normas sobre la independencia de los reguladores de los medios de comunicación, la transparencia de la propiedad de los medios y la libertad editorial.

## **B. Amenazas al pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación**

79. Hace tiempo que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación es reconocida como una seria amenaza al pluralismo de los medios. Cuanto más plurales son los medios de comunicación —en términos de producción, financiación y distribución de información periodística— más difícil resulta ejercer un control total sobre la información publicada. La consolidación de la propiedad de los medios de comunicación a través de monopolios controlados por el Estado, el partido en el poder o poderosos intereses privados vinculados a actores políticos no plantea únicamente un problema de competencia económica y captación de rentas, sino que constituye un riesgo importante para la libertad de los medios de comunicación y, de manera general, para la libertad de expresión y el derecho a la información.

80. Entre los medios usados para socavar el pluralismo se encuentran los controles (o la falta de ellos) en materia de propiedad y competencia; la instrumentalización de leyes nacionales contra la propiedad extranjera; y las amenazas a la viabilidad de los medios por medio de recortes de la financiación pública.

81. Hay casos de concentración de la propiedad de medios de comunicación en democracias liberales que han propiciado una cobertura informativa netamente partidista, lo que a su vez se ha traducido en una pérdida de confianza en el periodismo riguroso y en controversias políticas divisivas y nocivas sobre cuestiones como las elecciones, el cambio climático o la migración. El mercado de medios australiano aparece, en un índice mundial de concentración de medios de comunicación, clasificado en tercer lugar, por detrás de China y Egipto<sup>116</sup>. Este nivel de concentración y posición dominante resulta perjudicial para la diversidad de los medios de comunicación y la deliberación democrática.

82. La desigualdad de género constatable en los medios de información y a través de ellos menoscaba la pluralidad y la diversidad de los medios de comunicación. A escala mundial, solo el 25 % de las fuentes y protagonistas de las noticias son mujeres<sup>117</sup>. Las mujeres están infrarrepresentadas en los puestos directivos y de mayor responsabilidad del sector mediático. Otros grupos desfavorecidos se enfrentan a problemas similares. Si bien se han logrado algunos avances en materia de igualdad de género y diversidad, aún queda mucho por hacer<sup>118</sup>.

83. Muchos Estados entienden su “función de abstención” como una liberalización del sector de los medios basada en medidas de desregulación y privatización. Si bien ha propiciado un espacio de pluralismo mediático y periodismo independiente, no suele venir acompañada de medidas favorables a una regulación independiente, el reconocimiento de la autorregulación y el estatuto jurídico (por ejemplo, de los medios de comunicación comunitarios), que constituyen condiciones necesarias para el florecimiento de la libertad de prensa.

<sup>115</sup> Véase [A/HRC/50/29/Add.1](#).

<sup>116</sup> Véase Eli Noam e International Media Concentration Collaboration, *Who Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership Around the World* (Oxford Scholarship Online, enero de 2016).

<sup>117</sup> Véase la comunicación de la UNESCO.

<sup>118</sup> Véanse las comunicaciones de International Civil Society Organization on the Safety of Journalists Coalition y el Consejo de Europa.

84. Entre las buenas prácticas en materia de pluralismo, viabilidad e independencia de los medios de comunicación figuran el apoyo sostenido y adecuado prestado al servicio público de radiodifusión en varios países nórdicos y bálticos y las medidas de fortalecimiento de la radiodifusión pública independiente adoptadas en Sudáfrica<sup>119</sup>.

### C. Crisis de viabilidad de los medios de comunicación

85. La viabilidad de los medios es un problema de derechos humanos, no una cuestión meramente económica. Si los medios independientes de interés público no logran sobrevivir —y mucho menos prosperar—, avanzará la desinformación, aumentarán las amenazas para los periodistas y se socavarán el derecho a la información de las sociedades.

86. En los últimos años, el colapso del modelo de negocio de los medios, basado en la publicidad, ha generado una crisis financiera, que se ha traducido en recortes de personal y en el cierre de medios informativos en numerosos países. Se ha producido un retroceso del pluralismo y la densidad de medios a escala local, así como del pluralismo lingüístico. La crisis se ha intensificado con la pandemia de COVID-19, con consecuencias nefastas para los periodistas<sup>120</sup> y el pluralismo de los medios<sup>121</sup>. Los proveedores de noticias nacionales e internacionales y los productores de noticias de nicho recurren a suscripciones, muros de pago, contribuciones de los lectores y subvenciones (de hecho, algunos llegan a prosperar con modelos de financiación innovadores), otros muchos podrían enfrentarse a una “situación de extinción”<sup>122</sup>.

87. El enorme desvío de ingresos publicitarios hacia las redes sociales y los motores de búsqueda registrado en los últimos diez años y el creciente poder de las empresas de Internet que controlan la tecnología publicitaria han ahondado la crisis de los pilares económicos del pluralismo informativo, han facilitado la captura de medios, han debilitado la diversidad de los contenidos y han ahondado la vulnerabilidad de los nuevos proveedores de noticias a otras presiones.

88. Los gobiernos han recurrido a diversas medidas para mejorar la viabilidad de los medios de comunicación, con resultados dispares, como el apoyo público a la innovación periodística, las subvenciones, las desgravaciones fiscales y las ayudas a los medios públicos o comunitarios. La dependencia de los subsidios del Estado o de los propietarios supone un riesgo para la independencia de los medios<sup>123</sup>. Por ejemplo, durante la crisis financiera que trajo consigo la pandemia de COVID-19 se pusieron en marcha diversas iniciativas estatales para apoyar el periodismo de interés público. Sin embargo, en algunos casos, el proceso de asignación de estos fondos benefició únicamente a los medios afines a las políticas gubernamentales y dejó de lado a los que mantenían posiciones críticas<sup>124</sup>.

89. El Código sobre la Negociación entre Medios Informativos y Plataformas Digitales de Australia<sup>125</sup> y las normas del Parlamento Europeo sobre los hipervínculos a artículos de noticias<sup>126</sup> exigen que las empresas de comunicación de Internet compartan sus ingresos con los medios de comunicación. Existe cierta preocupación ante la posibilidad de que el modelo australiano acentúe la marginalidad de medios de comunicación más pequeños frente a los acuerdos bilaterales concertados entre sus homólogos más grandes y las empresas de Internet.

<sup>119</sup> Véase <https://mediamonitoringafrika.org/>.

<sup>120</sup> Véase el proyecto sobre periodismo y pandemia de International Center for Journalists y Tow Center, <https://www.icfj.org/news/new-global-survey-raises-red-flags-journalism-covid-19-era>.

<sup>121</sup> En los Estados Unidos, han cerrado unos 2.200 diarios impresos locales desde 2005 y el número de periodistas de prensa escrita se redujo en más de la mitad entre 2008 y 2020. Véase <https://www.washingtonpost.com/magazine/interactive/2021/local-news-deserts-expanding/>.

<sup>122</sup> Véase <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/coronavirus-news-industry-layoffs>.

<sup>123</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación de Greater Internet Freedom Consortium/International Center for Not-For-Profit Law.

<sup>124</sup> Véase <https://ipi.media/the-covid-19-crisis-highlights-greeces-media-problem/>.

<sup>125</sup> Véase <https://www.acma.gov.au/news-media-bargaining-code>.

<sup>126</sup> Véase <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190321IPR32110/european-parliament-approves-new-copyright-rules-for-the-internet>.

## D. Dependencia de los medios digitales

90. La creciente dependencia de los medios de comunicación respecto de las plataformas de Internet, por un lado, y el poder en buena medida incontrolado de esas plataformas, especialmente los grandes motores de búsqueda y las plataformas de medios sociales, por el otro, son motivo de seria preocupación. Las plataformas digitales son importantes canales de distribución y captación de audiencia para muchos medios informativos. En cuanto guardianes digitales, tienen un profundo impacto en la independencia, el pluralismo, la diversidad y la viabilidad de los medios, así como en el acceso del público a la información.

91. Las plataformas digitales controlan la disponibilidad, la difusión y la accesibilidad de los contenidos mediante algoritmos, normas comunitarias e intereses económicos, pero no rinden cuentas al público y son poco transparentes. A través de sus funciones de configuración y moderación de contenidos, toman importantes decisiones editoriales. A través de la moderación automatizada de contenidos, basada en algoritmos, se han eliminado o suspendido, sin transparencia, cuentas de periodistas y activistas<sup>127</sup>.

92. Los Gobiernos también ejercen una creciente presión sobre las plataformas para que retiren contenidos, los eliminen de las listas y los índices, los bloqueen y los filtren, incluidas piezas periodísticas, lo que conduce a un tipo de censura opaca y privatizada.

93. Algunas de las mayores empresas de Internet gestionan importantes portales de publicidad digital, y su tecnología publicitaria automatizada recompensa o alimenta a menudo con anuncios contenidos que violan los derechos humanos, al tiempo que penaliza contenidos informativos, privando así a los medios de comunicación de una importante fuente de ingresos.

94. Ante la creciente dependencia de los medios de comunicación respecto de las plataformas digitales, se han elevado voces en favor de regular las plataformas con vistas tomar en cuenta la evolución del panorama de los medios y las comunicaciones<sup>128</sup>. Si bien apoya la autorregulación y cierta correulación de los medios sociales conforme a las normas de derechos humanos<sup>129</sup>, la Relatora Especial advierte que la regulación digital de los Estados no debe ser utilizada para restringir la libertad de expresión en línea más allá de lo permitido por el derecho internacional. Las plataformas tampoco deben utilizar sus políticas, prácticas o modelos de negocio para socavar la libertad, la independencia, la pluralidad y la viabilidad económica de los medios de comunicación<sup>130</sup>.

## E. Pérdida de confianza en los medios

95. La confianza de los ciudadanos en los medios de comunicación decrece de forma palpable<sup>131</sup>. En ocasiones, se ha traducido en hostilidad a los periodistas por parte del público<sup>132</sup>. La desconfianza hacia los medios de comunicación corre paralela a la pérdida de confianza de la ciudadanía en la información objetiva y al auge de los relatos paralelos y las teorías de la conspiración, que tienen graves consecuencias para los derechos humanos, la democracia y la estabilidad social.

96. La difusión de desinformación en las plataformas de medios sociales es un factor importante de desconfianza de la ciudadanía hacia el periodismo riguroso e independiente, y supone una amenaza tanto para los periodistas como para el ecosistema informativo en el que

<sup>127</sup> Véase la comunicación de International Civil Society Organization on the Safety of Journalists Coalition.

<sup>128</sup> Véase Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec (2018)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet.

<sup>129</sup> Véase [A/HRC/47/25](#).

<sup>130</sup> Véase la comunicación del Consejo de Europa. El Parlamento Europeo ha pedido que los servicios de intermediación respeten la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el pluralismo en el contexto de la Ley de Servicios Digitales.

<sup>131</sup> Véase 2021 Edelman Trust Barometer.

<sup>132</sup> Véase la comunicación de International Civil Society Organization on the Safety of Journalists Coalition.

trabajan. Las campañas de desprestigio en Internet, particularmente dirigidas contra mujeres periodistas, y los relatos de desinformación, que incluyen la caracterización de corresponsales internacionales como “agentes extranjeros”, contribuyen a erosionar la confianza<sup>133</sup>.

97. También preocupa el incremento de los acervos ataques públicos lanzados por dirigentes políticos para deslegitimar y desacreditar a periodistas y medios de comunicación críticos con sus políticas.

98. También debe reconocerse el papel de los medios de comunicación controlados por el Estado, “capturados” o netamente partidistas —que a menudo actúan como vectores de desinformación e información engañosa— como una herramienta clave para socavar la confianza del público en el periodismo. En este contexto, la desconfianza de la audiencia hacia el periodismo basado en hechos contrastados se convierte en un arma adicional para desgastar la credibilidad de los medios informativos y de los periodistas que no se callan la verdad frente al poder.

99. Para contrarrestar estas tendencias, se ha establecido un innovador sistema de autorregulación de los medios, la Iniciativa de Confianza en el Periodismo, destinada a promover un periodismo fiable a partir de la adhesión a una serie de normas de confianza y transparencia concertadas<sup>134</sup>.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

100. **El declive de la libertad de los medios de comunicación y las crecientes amenazas a la seguridad de los periodistas constituyen una tendencia mundial, evidenciada con particular crudeza en democracias regresivas y Estados totalitarios recalcitrantes. Las repercusiones para los derechos humanos, la democracia, la participación pública y el desarrollo son preocupantes.**

101. **El periodismo independiente de interés público se enfrenta a una tormenta perfecta. Las amenazas y los desafíos —desde la violencia de género en línea y las campañas de desinformación orquestadas contra periodistas hasta la vigilancia selectiva de periodistas, restricciones legales a la libertad de expresión en línea y fuera de línea y la erosión de la independencia, el pluralismo y la viabilidad de los medios— se multiplican en un ecosistema de información polifacético y tecnológico.**

102. **El derecho internacional de los derechos humanos ofrece una amplia protección a los medios de comunicación. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos han afirmado que los derechos que protegen el ejercicio libre y seguro del periodismo fuera de línea también se aplican en línea. El principal problema no estriba en las lagunas del derecho internacional, sino en el incumplimiento y la falta de aplicación, que se deben a la falta de voluntad política.**

103. **Los Estados, las empresas y las organizaciones internacionales deben responder de forma urgente y holística a la compleja malla de amenazas físicas, jurídicas y digitales. Sin acciones concretas, apuntaladas por una voluntad política, un futuro sombrío espera a la libertad de los medios y a la seguridad de los periodistas.**

### B. Recomendaciones

104. **La Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión formula las siguientes recomendaciones.**

<sup>133</sup> Véase también <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26852>.

<sup>134</sup> La iniciativa fue lanzada por Reporteros sin Fronteras, la Agencia France Presse, la Unión Europea de Radiodifusión y Global Editors Network.

### Traducir los compromisos en acción

105. A escala nacional, los Estados deben elaborar y aplicar planes de acción nacional, basados en las obligaciones de derechos humanos y adaptados a cuestiones en línea y fuera de línea, con vistas a promover la libertad, la independencia y el pluralismo de los medios de comunicación; establecer mecanismos de prevención y protección que garanticen la seguridad de los periodistas; y sensibilizar sobre las normas de derechos humanos y las mejores prácticas.

106. Los Estados deben entablar consultas con la sociedad civil y las organizaciones de periodistas a la hora de elaborar, supervisar y evaluar planes de acción nacional de forma transparente e inclusiva.

107. El Consejo de Derechos Humanos debe alentar a los Estados a utilizar el examen periódico universal y el examen nacional voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para informar sobre el cumplimiento, los desafíos y las buenas prácticas relacionadas con la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas.

### Armonizar leyes y políticas con el derecho internacional de los derechos humanos

108. Los Estados deben adoptar leyes —o revisar las existentes— relativas a la libertad de expresión en línea y fuera de línea para garantizar que se ajusten a las normas internacionales. Toda restricción de la libertad de expresión debe cumplir estrictamente los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y finalidad legítima establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y reconocer la función de interés público de los periodistas.

109. Los Estados deben asegurarse de que el marco legal que rige los medios de comunicación protege la libertad editorial, defiende la independencia de los organismos reguladores y garantiza la diversidad de contenidos de los distintos medios de comunicación y dentro de cada uno de ellos.

110. Los Estados deben abstenerse de obligar a las empresas digitales a restringir o eliminar contenidos periodísticos sin el debido proceso judicial. En el marco de los informes de transparencia, las empresas digitales deben informar al público y a los medios de comunicación sobre las restricciones de contenido solicitadas por los Estados.

### Despenalizar la difamación y leyes similares

111. Los Estados deben derogar las leyes penales de difamación y calumnia sediciosa, así como las leyes que penalizan las críticas a las instituciones y los funcionarios del Estado. La tipificación de delitos penales de expresión (salvo en los casos más atroces de incitación a la violencia y al odio) es desproporcionada, amordaza al periodismo y perjudica al discurso democrático y a la participación pública. La Relatora Especial insta a la Unión Europea a dar ejemplo incluyendo en la propuesta de Ley de Libertad de los Medios de Comunicación la exigencia de que los Estados miembros deroguen las leyes que penalizan la difamación.

### Fortalecer el estado de derecho

112. El Estado de Derecho es esencial para el ejercicio de un periodismo libre y seguro. Los Estados deben reforzar las capacidades y las competencias del poder judicial, las instituciones nacionales de derechos humanos y los legisladores con vistas a defender los derechos humanos, en los que se basa la libertad de los medios.

### Detener la instrumentalización de los tribunales en contra de los periodistas

113. Los Estados deben desalentar las acciones legales inconsistentes o vejatorias (pleitos estratégicos contra la participación pública) contra periodistas y medios informativos, adoptando leyes y políticas que permitan desestimar con rapidez tales casos, limitar los daños reclamados en las demandas civiles por difamación contra periodistas y medios, permitir la defensa del “interés público” y la “ausencia de



intención dolosa” en el caso de los periodistas, proporcionar apoyo legal a las víctimas de pleitos estratégicos contra la participación pública, poner fin a la “búsqueda del foro más favorable” y sancionar el uso de los pleitos estratégicos contra la participación pública.

#### **Poner fin a la impunidad de los crímenes contra periodistas**

114. Los Estados deben garantizar que todas las agresiones contra periodistas sean investigadas de forma rápida, efectiva, imparcial e independiente, de acuerdo con el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas. Es preciso desarrollar capacidades y conocimientos especializados para investigar y enjuiciar los crímenes contra los periodistas.

115. Los Estados deben establecer mecanismos de prevención y protección, en consulta con la sociedad civil, los medios de comunicación y los periodistas. Estos mecanismos deben contar con los recursos adecuados, responder a cuestiones de género e integrar plenamente los espacios en línea y fuera de línea. Deben ser evaluados periódicamente por un organismo independiente y especializado, compuesto por múltiples partes interesadas.

116. El Consejo de Derechos Humanos debe crear un grupo de trabajo independiente que apoye los esfuerzos internacionales y nacionales para prevenir, investigar y enjuiciar las agresiones contra los periodistas. Debe asimismo reforzar la capacidad de los procedimientos especiales correspondientes de supervisar e informar sobre crímenes cometidos contra periodistas.

117. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe actualizar el Protocolo de Minnesota con un anexo centrado específicamente en la investigación de los crímenes cometidos contra periodistas.

#### **Proteger a las mujeres periodistas de la violencia de género en Internet**

118. No debe aceptarse ningún compromiso entre la seguridad de las mujeres periodistas y el derecho a la libertad de expresión en el que se basa su vocación. La Relatora Especial reitera su llamamiento a los órganos de tratados internacionales para que establezcan directrices que definan claramente la violencia en línea, de tal modo que los esfuerzos por salvaguardar a las mujeres de la violencia en línea no menoscaben el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

119. Los Estados deben adoptar leyes específicas para prohibir, investigar y enjuiciar la violencia en línea contra las mujeres y garantizar su correcta aplicación por parte de las autoridades policiales, el poder judicial y las plataformas de medios sociales.

120. Las empresas deben crear un espacio en línea seguro para las mujeres periodistas. Deben mejorar sus funciones de transparencia y moderación, facilitar la presentación de denuncias de casos de violencia en línea y crear vías directas y accesibles para agilizar su elevación a instancias superiores. Es preciso que se aseguren de que los equipos pertinentes cuentan con los conocimientos necesarios sobre seguridad de los periodistas, violencia de género y contexto cultural.

121. Los medios informativos deben apoyar la seguridad digital desde una perspectiva holística y de género. También deben combatir la discriminación de género y promover la diversidad incluyendo a mujeres y grupos marginados, así como sus perspectivas, en el trabajo periodístico.

#### **Prohibir la vigilancia digital selectiva de periodistas**

122. La Relatora Especial pide al Consejo de Derechos Humanos y a otros órganos competentes de las Naciones Unidas que establezcan un consenso sobre los objetivos del ciberespionaje y los ciberataques del Estado considerados inadmisibles. Como mínimo, debe aplicarse a los periodistas y a los medios de comunicación una presunción de protección contra la vigilancia digital selectiva y los ciberataques.

123. Los Estados deben incorporar salvaguardias adecuadas a las leyes nacionales, como la supervisión judicial, para garantizar que las leyes y actividades de vigilancia digital no socaven las normas internacionales sobre la protección de los periodistas y sus fuentes. Deben garantizar que las empresas de vigilancia rindan cuentas por el uso previsible que sus clientes hagan de su tecnología contra periodistas y modificar las leyes de inmunidad soberana con vistas a permitir acciones civiles contra los Estados involucrados en ataques digitales transfronterizos dirigidos contra periodistas.

124. Las empresas de tecnología de vigilancia deben reconocer públicamente su responsabilidad de respetar los derechos humanos en consonancia con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, así como llevar a cabo y dar a conocer públicamente sólidos procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos en relación con todas las transferencias de tecnología de vigilancia propuestas. Deben abstenerse de exportar tecnología de vigilancia si existe un riesgo relevante de que sea utilizada para cometer violaciones de los derechos humanos.

#### **Respetar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos**

125. Las empresas de servicios digitales deben llevar a cabo procesos de debida diligencia y evaluaciones del impacto para evitar o mitigar repercusiones negativas de sus operaciones, productos o servicios sobre los derechos humanos, en particular ataques a periodistas y la erosión de la libertad de los medios de comunicación. Deben ser más transparentes y revisar sus modelos de negocio para revertir los incentivos comerciales que discriminan a los medios de interés público, dificultando su rentabilidad.

126. Las plataformas de las redes sociales deben velar por que los algoritmos y los moderadores humanos reconozcan las fuentes de información rigurosas y que los periodistas y los medios informativos puedan acceder a procedimientos de apelación y recurso rápidos.

#### **Garantizar la independencia, el pluralismo y la viabilidad de los medios de comunicación**

127. Los gobiernos deben promover la viabilidad económica de los medios de comunicación independientes respetando su autonomía y libertad profesionales. Pueden conceder, por ejemplo, beneficios fiscales o ingresos publicitarios a los medios de comunicación independientes de manera justa y transparente, sin comprometer su independencia editorial.

128. Los gobiernos deben adoptar normas antimonopolio para evitar la concentración indebida, directa o indirecta, de la propiedad de los medios de comunicación y legislar en pos de una mayor transparencia en lo tocante a la propiedad de los medios, la concesión de licencias a las estaciones y la distribución de la publicidad estatal.

129. La independencia de las autoridades que regulan los medios de comunicación debe quedar claramente establecida por ley, con un sistema de gobernanza y procedimientos de nombramiento transparentes, libres de influencias políticas.

130. Los medios de comunicación públicos independientes y debidamente financiados fortalecen la democracia, al tiempo que se ven reforzados por ella. Los Estados deben respetar las normas de los medios públicos, incluida la libertad editorial, y financiarlos debidamente. Los medios públicos deben garantizar servicios destinados a audiencias minoritarias, marginadas y lingüísticamente diversas, entre otras audiencias desfavorecidas.

131. Los Estados deben abstenerse de imponer requisitos para la obtención de licencias a los periodistas y reconocer a los medios comunitarios como una parte diferenciada y legítima del sector de la información.

**Fomentar la resiliencia en la sociedad**

132. La sociedad civil debe seguir desempeñando su función crucial de vigilancia, exigiendo cuentas a los gobiernos por su aplicación de las normas de derechos humanos a la libertad de los medios. La sociedad civil debe seguir sensibilizando a la opinión pública sobre los riesgos a los que se enfrentan los periodistas y abogar por su seguridad.

133. El Estado y la sociedad civil deben colaborar para alentar a toda la ciudadanía a adquirir conocimientos en el terreno de la alfabetización mediática e informacional para que pueda diferenciar entre información fiable y verificada e información no verificada.

**Reforzar la cooperación entre múltiples partes interesadas**

134. Defender la libertad de los medios de comunicación y garantizar la seguridad de los periodistas en la era digital es un esfuerzo que congrega a múltiples partes interesadas e involucra a los Estados, la sociedad civil y las empresas digitales y de medios. La Relatora Especial pide a la UNESCO y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que convoquen un grupo consultivo de múltiples partes interesadas en el marco del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, que admita la participación de coaliciones estatales y de la sociedad civil, así como de las empresas digitales y de medios, con el fin de seguir desarrollando el Plan.

135. Dada la importancia que tienen los medios de comunicación libres, independientes y plurales para la democracia y el desarrollo sostenible, la comunidad internacional debe velar por que el desarrollo de medios de comunicación sea parte integrante de la cooperación internacional y sea asumido como propio e impulsado a escala local. Las Naciones Unidas deben mejorar la asistencia técnica y el apoyo programático prestados al desarrollo de los medios de comunicación a través de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

136. El Pacto Digital Global del Secretario General debe incluir el compromiso concreto de todas las partes interesadas de respetar la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas.